



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

MBA HHB, BE323E

Hvilke utfordringer er forbundet med å
motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom
mål- og resultatstyring?

Asle Sten



Forord

Jeg ønsker å takke min veileder Levi Gårseth-Nesbakk ved Handelshøgskolen i Bodø for hans konstruktive og kompetente veiledning underveis i skriveprosessen. Dette har hatt meget stor nytteverdi i arbeidet med oppgaven.

Videre retter jeg en stor takk til informantene, som i en travel hverdag bidro med viktig informasjon.

Til slutt vil jeg takke min kone Tove, mine ledere Karianne og Jørn, samt alle andre som har støttet meg i arbeidet med denne oppgaven. En spesiell takk for gode litteraturtips til mine kollegaer Vibeke og Mohammed.

Asle Sten

Bodø, 19. desember 2012

Sammendrag

Tema for oppgaven er mål- og resultatstyring, et fagområde det er gjort omfattende forskning på gjennom flere tiår. Det er imidlertid begrenset med tverrfaglig forskning på sammenhengen mellom mål- og resultatstyring og motivasjon.

Formålet med denne masteroppgaven har vært å studere hvilke utfordringer som er forbundet med å motivere ansatte gjennom dette styringsverktøyet. Mål- og resultatstyring består av tre elementer. Første element er å utarbeide mål, andre element å rapportere resultater og tredje element er belønning eller straff på bakgrunn av resultatoppnåelsen. I hvilken grad kan de ulike elementene virke motiverende på ansatte?

Studiet er knyttet til en undersøkelse av hvilke utfordringer som er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring. Funnene fra oppgaven er at ansatte kan bli motivert hvis systemet underbygger deres indre motivasjon. Belønning og straff som motivasjonsfaktor bør man imidlertid bruke med varsomhet.

English abstract

The theme of this thesis is performance management, a discipline with extensive research for decades. However, interdisciplinary research is limited regarding the relationship between performance management and motivation.

The purpose of this thesis has been to study the challenges associated with motivating employees through this management tool. Performance management consists of three elements. The first element is to develop goals, the second element is to report results and the third element is reward or punishment on the basis of the achieved results. To what extent can the various elements motivate employees?

The study is linked to a survey of challenges related to motivating NAV-employees by means of performance management. The findings of the thesis are that performance management can motivate NAV-employees if the system supports the employees' intrinsic motivation. Reward and punishment as a motivating factor should be used with caution.

Forord	ii
Sammendrag	iii
English abstract	iii
Figurer og tabelloversikt:	0
1 Innledning.....	1
2 Faglitteratur om mål- og resultatstyring og motivasjonsteori	7
2.1 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor.....	7
2.1.1 Overordnede mål og strategi.	7
2.1.2 Styringsparametere	8
2.1.3 Måling og vurdering.....	10
2.1.4 Læring og forbedring	11
2.1.5 Lederforankring og dialog.....	13
2.2 Motivasjonsteori.....	15
2.2.1 Mål som motivasjonsfaktor	16
2.2.2 Autonomi som motivasjonsfaktor	18
2.2.3 Mestring som motivasjonsfaktor	19
2.2.4 Tilbakemelding som motivasjonsfaktor	21
2.2.5 Belønning og straff som motivasjonsfaktor	22
2.3 Oppsummering	23
3 Metode.....	24
3.1 Oppgaveskriverens ståsted	24
3.2 Valg av metode.....	24
3.3 Valg av informanter	25
3.4 Gjennomføring av intervjuene	26
3.5 Etisk behandling av informanter	28
3.6 Hvor relevante (valide) er funnene?	29
3.7 Hvor pålitelige (reliable) er funnene?	29
4 Empiriske resultat.....	30
4.1 Utfordringer med å motivere gjennom overordnede mål og strategi	31
4.2 Utfordringer med å motivere gjennom styringsparametere	32
4.3 Utfordringer med å motivere gjennom måling og vurdering	34
4.4 Utfordringer med å motivere gjennom læring og forbedring.....	39
4.5 Utfordringer med å motivere gjennom lederforankring og dialog	43
4.6 Oppsummering	46
5 Utfordringer med å motivere ansatte gjennom mål- og resultatstyring i NAV-kontorene ...	47
5.1 Motivasjonspotensialet til målene kan utnyttes bedre.....	47
5.1.1 Bevisstheten knyttet til hovedmålene kan styrkes.....	47
5.1.2 Resultatmålene kan bli SMARTere	48
5.2 Tydeligere prioriteringer av krav kan gi økt opplevelse av autonomi	51
5.3 Mestringsopplevelsen kan forsterkes	53
5.4 Tilbakemelding som motivasjonskilde har forbedringsmuligheter.....	55
5.5 Belønning og straff bør brukes med varsomhet	59
6 Konklusjon	61
Litteraturliste	63

Figurer og tabelloversikt:

Figur 1: Målforskyvning	s 10
Figur 2. Forholdet mellom motivasjon og resultat	s 15
Figur 3. Hertzbergs to-faktorteori	s 21
Figur 4. Forenklet organisasjonskart av NAV	s 31
Figur 5. Styringshjul (Direktoratet for økonomistyring)	s 32

1 Innledning

Offentlig sektor har en sentral posisjon i Norge for å ivareta den enkelte innbyggers og samfunnets behov for blant annet et velfungerende arbeidsmarked og velferdssystem. Som følge av komplekse oppgaver er gjerne de overordnede målene til offentlig sektor mer sammensatte enn i privat sektor. Noe forenklet og unyansert kan man si at mens private bedrifters overordnede mål er å maksimere egen fortjeneste, er offentlige virksomheters mål først og fremst å tjene fellesskapets mange og motstridende interesser. Selv om dette premisset legges til grunn, er det likevel nødvendig at også offentlig sektor forvalter sine ressurser effektivt (Johnsen, 2007).

I privat næringsliv motiverer konkurransen i markedet den enkelte bedrift til effektivitet, slik at den overlever. Offentlige virksomheter er ikke like sterkt utsatt for konkurranse, og trenger derfor blant annet et styringsverktøy som bidrar til at de drives mest mulig effektivt. Ifølge Johnsen (2007) er det tre grunner til at dette er viktig. For det første fører manglende effektivitet til at tjenestene til brukerne ikke blir så gode som de kunne vært. For det andre er lav effektivitet sløsing av fellesskapets ressurser, som kunne vært brukt til andre og mer nyttige samfunnsformål. For det tredje undergraver manglende effektivitet offentlige virksomheters legitimitet.

I mange vestlige land har det vært en utstrakt privatisering av offentlig sektor, fordi politiske myndigheter mener dette bidrar til mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser. I Norge har privatiseringen vært begrenset. I stedet har politiske myndigheter søkt å effektivisere offentlig sektor gjennom ulike reformer, fra Willoch-regjeringens moderniseringsprogram i 1986 og fram til dagens regjering. I dette reformarbeidet har de skiftende regjeringene lagt vekt på å tilpasse styringsverktøy fra privat og offentlig sektor i utlandet til norske tradisjoner, der blant annet ansattes medbestemmelse vektlegges (Christensen og Lægreid, 2002).

Mål- og resultatstyring ble introdusert i Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram fra 1987, for senere å bli det det grunnleggende styringsverktøyet i statlige virksomheter (Christensen og Lægreid, 2002). I 2004 ble direktoratet for økonomistyring (DFØ) etablert blant annet for å bidra til at statlige virksomheter anvender dette verktøyet mest mulig hensiktsmessig.

Mål- og resultatstyring består ifølge Christensen, Lægreid og Ramslien (2006) av tre elementer. Første element er å ordne målene i et målhierarki av hovedmål og delmål. Andre

element er å rapportere resultatene til overordnet nivå, som bygger styringen på denne informasjonen. Tredje element er at overordnet nivå belønner eller straffer underordnet nivå på bakgrunn av resultatoppnåelsen.

Direktoratet for økonomistyring (2010:9) definerer mål- og resultatstyring slik:

«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenlikne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forberede virksomheten.»

Bortsett fra at DFØs definisjon er kortere, er det stor grad av samsvar mellom de to første elementene i de to definisjonene. I det tredje elementet er det imidlertid betydelige avvik. I Christensen, Lægread og Ramsliens definisjon består dette elementet av belønning eller straff på bakgrunn av resultatene. Det teoretiske grunnlaget for dette er en tro på at belønning og straff påvirker ansatte slik at de innretter seg etter styringen (Røvik, 2007). Her ser vi at DFØ i sin tilpasning av definisjonen til statlige virksomhet, har fjernet elementet om belønning og straff, og erstattet det med læring og forbedring. Vi skal senere se at DFØs definisjon preger anvendelsen av styringsverktøyet i offentlig sektor i Norge.

Et sentralt element i den teoretiske modellen for mål- og resultatstyring er balansen mellom autonomi og kontroll. Ut fra teorien skal overordnet nivå formulere de overordnede målene, og overlate til underordnet nivå å beslutte hvordan de vil nå målene. Dette fordi underordnet nivå har den beste faglige forutsetningen for å finne de riktige tiltakene. Samtidig sikrer overordnet nivå at de har nødvendig kontroll på resultatoppnåelsen gjennom rapporteringen fra underordnet nivå. Dermed gis underordnet nivå faglig autonomi, samtidig som overordnet nivå har kontroll over resultatene (Breivik, 2010).

Ifølge Johnsen (2007) bidrar mål- og resultatstyring til nødvendig oppmerksomhet på offentlig sektors resultater. Hvis dette fokuset svekkes kan det føre til at profesjonenes egeninteresse prioriteres foran samfunnets interesser, eller til å forsterke tendensen til kortsiktige politiske løsninger. Johnsen vektlegger for øvrig resultatstyring mer enn målstyring, men jeg avgrenser oppgaven fra å gå nærmere inn på dette. I stedet skal jeg gjøre rede for kritikk som er reist mot innføring av mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter i Norge.

Fra slutten av 1980-tallet har det foregått en omfattende forskning som har fått betegnelsen «New Public Management» (NPM). Dette er blitt en innarbeidet betegnelse på forsøkene på å innføre blant annet styringsverktøy og organisasjonsmodeller fra private bedrifter til offentlig sektor. NPM-forskningen har både kritiske og positive aktører. Ifølge Røvik (2007) knyttes kritikken blant annet til det er lite hensiktsmessig å prøve å oversette idéer fra private bedrifter til offentlig virksomhet, fordi offentlige virksomheter drives under helt andre rammer og forutsetninger enn der idéene ble utviklet.

Etter Ramsdal og Skorstads (2004) vurdering fører innføringen av bedriftsøkonomiske styringsverktøy og tankegang i offentlig sektor i Norge til en enøyd jakt etter effektivisering. Dette fører til store endringer i organisering av offentlig sektor, og får følger for politisk styring, samfunnet, brukere og ansatte. Deres fokus er på hvordan nye organisasjonsformer og styringsverktøy «selges inn» som reformer som skaper mer fleksible virksomheter og arbeidsplasser, blant annet til ansattes beste. Etter deres oppfatning vil imidlertid kravet om effektivisering føre til intensivering av ansattes arbeidsvilkår i offentlig sektor, noe som kan føre til psykisk utmattelse i lengden.

Det kan etter Ramsdal og Skorstads (2004) vurdering være krevende å innføre bedriftsøkonomiske styringsverktøy, fordi verktøyene ikke fanger opp at offentlige virksomheter skal ivareta sin legitimitet også ovenfor andre grupper enn brukerne. Samtidig som disse perspektivene står i fare for å gå tapt, kan tilbudet til brukerne også bli dårligere.

Ifølge Christensen, Lægreid og Ramslie (2006) er prisen for delegering av myndighet i mål- og resultatstyring, at underordnede nivå må innrette seg etter mer rigide rapporterings-systemer. Dette underbygger de med funn fra undersøkelser av anvendelse av styringsverktøyet i UDI. Tilsvarende finner Christensen og Lægreid (2002) i sin undersøkelse utfordringene statsråder, departementsråd og etatsjefer har i håndteringen av mål- og resultatstyring. Jeg kommer inn på noen av funnene fra ovennevnte NPM-studier, i diskusjonen av mine funn i kapittel 5.

Det har også vært en omfattende debatt i media om utfordringer med anvendelse av mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter, blant annet i forbindelse med Gjørsvik-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14).

Problemstillingen for oppgaven:

Hvilke utfordringer er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring?

Vi skal se nærmere på de ulike begrepene i problemstillingen, og avgrensningene for denne oppgaven. Mål- og resultatstyring har jeg allerede definert. Motivasjon kan defineres som psykologiske prosesser som igangsetter, regulerer og opprettholder atferd (Haukedal, 2006). Begrepet «ansatte» omfatter både ledere og medarbeidere. Der jeg i oppgaven kun skriver om ledere eller medarbeidere, presiserer jeg dette. Oppgaven er avgrenset til NAV-kontor. I kapittel 4 redegjør jeg kort for hva et NAV-kontor er, og dets organisatoriske plassering i NAV.

Bakgrunn for valg av problemstillingen

Jeg har nå introdusert tema og problemstilling for oppgaven, og jeg skal nå gjøre rede for hvorfor jeg valgte denne problemstillingen. Det er gjort mange studier av mål- og resultatstyring, både internasjonalt og i Norge. Hvordan kan denne oppgaven levere nye teoretiske bidrag inn mot denne omfattende litteraturen?

Studiene har fokusert på bakgrunnen for innføringen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor, hvilket idémessig teoretisk grunnlag som ligger til grunn for modellen, hvilke konsekvenser innføringen har for det politiske system, styrker eller svekker det politikernes forutsetninger for overordnet styring av offentlig sektor? Hvilke konsekvenser har mål- og resultatstyring for organiseringen av offentlig sektor; åpner dette for privatisering eller styrker det offentlig sektors forutsetninger for videre eksistens? (Christensen og Lægreid, 2002; Ramsdal og Skorstad, 2004; Røvik, 2007).

Denne oppgaven ville blitt meget overflattisk hvis jeg skulle forsøkt å studere alle sidene ved innføring og anvendelse av NPM. Jeg har derfor avgrenset problemstillingen. Siden det er gjort omfattende forskning på disse temaene allerede, ville det vært krevende å komme med et nytt teoretisk bidrag knyttet til disse temaene.

Jeg velger derfor å avgrense problemstillingen til et forhold jeg i mitt litteratursøk har funnet lite tverrfaglig teori om; hvordan mål- og resultatstyring påvirker ansattes motivasjon. Denne avgrensningen gir meg også anledning til å gå mer i dybden på problemstillingen.

Ramsdal og Skorstads (2004) har forsket på konsekvenser innføring av mål- og resultatstyring kan ha for ansatte, men i begrenset grad knyttet dette eksplisitt til motivasjonspsykologi. Det er også flere andre studier som har hatt mål- og resultatstyring og motivasjon som tema. Felles for disse studiene er at de ikke systematisk har knyttet ulike motivasjonsteorier til teori om mål- og resultatstyring. I mange studier er dette et lite tema i en større studie, og ofte avgrenset til å gjøre rede for at motiverte ansatte er en viktig forutsetning for at mål- og resultatstyring skal virke etter hensikten, eller til å påpeke betydningen belønning og straff har for å motivere ansatte. Ut fra dette skulle det være muligheter for å levere nye teoretiske bidrag knyttet til problemstillingen jeg har valgt.

Kahneman (2012) er psykolog og vinner av Nobelprisen i økonomi. Han mener det virker som økonomifaget og psykologifaget studerer to ulike arter mennesker. Mens økonomene legger til grunn at mennesker er rasjonelle og kalkulerende for å maksimere egen nytte, er det for psykologer selvsagt at mennesket ikke er rent egoistisk eller fullstendig rasjonelt. Mennesker handler også på grunnlag av intuisjon og følelser, og veksler stadig mellom hvilket grunnlag egne valg baseres på.

Denne oppgaven har et tverrfaglig perspektiv mellom økonomi og psykologi, for bedre å forstå noen av utfordringene mål- og resultatstyring møter når det anvendes i en offentlig virksomhet. Når modellen innføres, blir den oversatt og tilpasset menneskene og kulturen i virksomheten. Den anvendte bruken av mål- og resultatstyring vil derfor i større eller mindre grad avvike fra den teoretiske modellen. Samtidig som mål- og resultatstyring tilpasses virksomheten, påvirker mål- og resultatstyring over tid kulturen i virksomheten til å bli mer resultatorientert (Christensen, Lægreid og Ramsliens, 2006). Denne oppgaven skrives i dette perspektivet, og studerer hvordan den anvendte modellen av mål- og resultatstyring påvirker motivasjonen til ansatte i NAV-kontorene. Og for å forstå dette best mulig, vil det tverrfaglige menneskesynet ligge til grunn.

Merchant og Van der Stede (2003) påpeker mangelen på tverrfaglig forskning innenfor økonomi- og atferdsfag, og argumenterer for at forskningen på det enkelte fagområde ville blitt forbedret gjennom å trekke veksler på andre områder. Dette ville for det første bidratt til bedre kommunikasjon om funnene fra de ulike studiene, slik at konkurrerende teorier kunne

vurderes opp mot hverandre. For det andre ville det bidratt til en mer helhetlig vurdering av områdene teoriene beskriver.

Breivik (2010) har studert hvordan mål- og resultatstyring brukes av Arbeids- og velferdsdepartementet i styringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, men avgrenset oppgaven fra å studere direktoratets anvendelse av mål- og resultatstyring i NAV. Denne oppgaven går inn på dette området, og studerer hvordan mål- og resultatstyring anvendes innenfor NAV. Breivik peker på at det kunne være interessant å studere nærmere utfordringene med å utvikle resultatmål både for statlig og kommunal del av NAV-kontorene. Dette er ett av temaene informantene kommer inn på i undersøkelsen jeg har gjennomført, og som blir behandlet i oppgaven.

NAV startet innføringen av mål- og resultatstyring i 2009, og bruker nå dette styringsverktøyet i store deler av virksomheten. Det uavhengige tidsskriftet Velferd hadde en artikkel våren 2012 der LO-forbundet Norsk Tjenestemannslag (NTL) kritiserer måten NAV anvender modellen på, og mener dette blant annet går ut over kvaliteten på personalledelsen og arbeidet ut mot brukerne (Velferd nr. 2, 2012). Denne artikkelen fortalte meg at det er ulike syn i NAV på hvordan mål- og resultatstyring brukes i virksomheten, noe som var medvirkende til valg av problemstilling.

Oppbygging av oppgaven

Jeg skal kort gjøre rede for oppbygging av oppgaven. I kapittel 1 har jeg gjort rede for hva oppgavens tema er, og hvorfor temaet er valgt. Videre har jeg gjort rede for problemstillingen og definert begrepene i problemstillingen. I kapittel 2 gjør jeg rede for relevant teori om mål- og resultatstyring og om motivasjonsteori. I kapittel 3 gjør jeg rede for de metodiske valgene som er gjort, og mine vurderinger for konsekvensene dette har for relevansen (validitet) og påliteligheten (reliabilitet) til undersøkelsen.

I kapittel 4 gir jeg en kort informasjon om NAV, før jeg gjør rede for funnene fra intervjuene jeg har foretatt av ansatte i NAV. I kapittel 5 vurderer jeg funnene fra undersøkelsen opp mot de sentrale funnene i teorikapittelet. I kapittel 6 trekker jeg konklusjoner på bakgrunn av vurderingen i kapittel 5, og peker på muligheter for videre studier.

2 Faglitteratur om mål- og resultatstyring og motivasjonsteori

I dette kapitlet gjør jeg først rede for relevant teori om mål- og resultatstyring, og deretter for relevant motivasjonsteori. Avslutningsvis foretar jeg en kort oppsummering av de viktigste funnene i litteratursøket.

2.1 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor

Mål- og resultatstyring er ifølge Breivik (2010) den norske oversettelsen av internasjonale teorier rundt prestasjonsledelse. Jeg velger å avgrense oppgaven fra å gå dypt inn i den internasjonale teorien, og konsentrerer meg om hvordan dette oversettes til rammene offentlig sektor arbeider innenfor i Norge. Strukturen på underkapitlene om mål- og resultatstyring er basert på anbefalt struktur fra DFØ (2010), siden de legger premissene for anvendelse av styringsverktøyet i statlige virksomheter.

Der det er relevant har jeg likevel henvisninger til Kaplan og Nortons (1992) modell for balansert målstyring, en mye anvendt modell for prestasjonsledelse internasjonalt. Dette er også en åpenbar teoretisk kilde for mål- og resultatstyring i offentlig sektor i Norge, og en modell flere av informantene refererte til.

2.1.1 Overordnede mål og strategi.

Virksomhetens strategi forteller hvorfor virksomheten eksisterer, hva den skal oppnå og hvordan den skal oppnå dette (Roos, Krogh og Roos, 2010). Denne masteroppgaven fokuserer på målenes funksjon i denne sammenheng, og jeg avgrenser derfor oppgaven fra å beskrive de andre elementene i strategien.

Mål angir retningen virksomheten ønsker å bevege seg mot. Mens de overordnede målene forteller hva virksomheten skal oppnå, forteller de underordnede målene hvordan den skal oppnå dette. De overordnede målene beskriver hva virksomheten skal strekke seg mot på lang sikt. De underordnede målene har en kortere tidshorisont for når de skal nås, og gir mer konkrete beskrivelser av ønsket tilstand som skal være oppnådd når målet er innfridd (Roos, Krogh og Roos, 2010).

Målene innordnes i forhold til hverandre i et logisk målhierarki. Mens overordnede mål har en verdi i seg selv, er underordnede mål et middel for å nå det overordnede målet. Verdier forteller noe om hva er viktig. Overordnede mål gir derfor viktige signaler til virksomheten og omgivelsene om hva som er viktig. Underordnede mål som er midler, beskriver hvordan overordnet mål skal nås. Målene i nederste nivå i målhierarkiet skal være konkrete og målbare, slik at det er lett å vurdere resultat opp mot målet (Roos, Krogh og Roos, 2010).

Jeg skal gi et eksempel på et målhierarki, som viser forholdet mellom mål på ulike nivå. Riktig rekruttering og god opplæring er et middel for å få motiverte og kompetente ansatte (verdi). Motiverte og kompetente ansatte er et middel for å levere gode tjenester til brukerne av offentlige tjenester (verdi). Gode tjenester til brukerne er et middel for at effekten for brukere og samfunn skal være slik de beskrives i hovedmålene (verdi). Ut fra dette eksemplet ser vi at motiverte ansatte er et middel for å nå hovedmålene, samtidig som de har en egenverdi. Dette er et viktig poeng, som viser at modellen er i overensstemmelse med filosofen Immanuel Kants humanitetsformulering om at mennesket ikke bare er et middel, men også et mål i seg selv (Skirbekk og Gilje, 2000).

Selv om faglitteraturen om strategi er omfattende, har det vært begrenset fokus på hvordan denne skal omsettes i handling. Ifølge Kaplan og Norton (2000) er iverksetting og oppfølging av vedtatt strategi mer krevende enn å utarbeide den, og mangler i iverksettelsesfasen er ofte årsaken til at virksomheter mislykkes i sitt strategiske arbeid. Mål- og resultatstyring er et verktøy for å iverksette strategien. Det første steget i mål- og resultatstyring er å fastsette overordnede mål og strategi. Vi skal nå se på de neste stegene.

2.1.2 Styringsparametere

Når målhierarkiet er på plass, skal det laveste nivået av mål danne grunnlag for måling av i hvilken grad resultatene nås. Jeg har i mitt litteratursøk ikke funnet forskjeller i måten resultatene måles på i mål- og resultatstyring, men jeg har funnet ulike begreper som brukes for å beskrive det samme.

For å kunne måle grad av resultatoppnåelse må virksomheten utarbeide styringsparametere, og fastsette måltall knyttet til det enkelte styringsparameteret (Hoff og Holving, 2002). Det enkelte styringsparameter og tilhørende måltall utgjør til sammen delmålet lavest i

målhierarkiet, og kan også betegnes som resultatmål. Siden informantene bruker begrepet ambisjonsnivå i stedet for måltall, bruker også jeg det synonyme begrepet ambisjonsnivå i oppgaven.

For å forsøke å gjøre begrepene mer håndterbare skal jeg bygge videre på eksempelet fra forrige underkapittel, der jeg sa at «god opplæring» er et delmål. Gjennom ytterligere konkretisering blir kanskje et av delmålene lavest i målhierarkiet: «Alle ansatte skal gjennom opplæring få god kjennskap til virksomhetens system for mål- og resultatstyring». Da kunne styringsparameteret for eksempel være: «Andel ansatte med god kjennskap til virksomhetens system for mål- og resultatstyring». Ambisjonsnivået kunne være 90 % av alle ansatte. Gjennom kvantitative målinger kunne virksomheten med jevne mellomrom måle om ansatte opplevde de hadde god eller mangelfull kjennskap til dette, og det ville da danne grunnlag for vurdering av resultat og eventuelle oppfølgingstiltak.

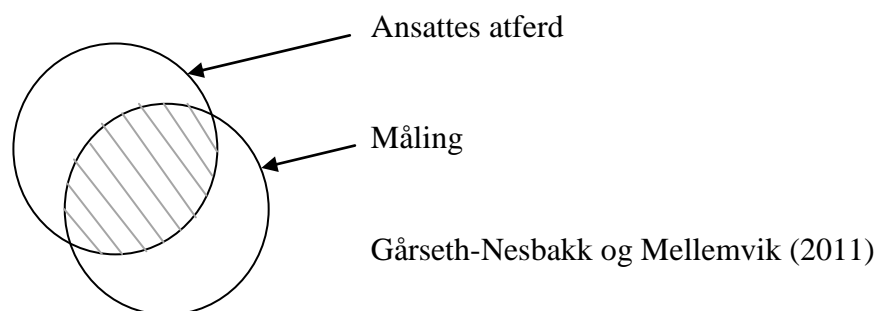
For å ha en oversikt over alle styringsparameterene og ambisjonsnivå, utarbeider virksomheten et målekort (Hoff og Holving, 2002). Målekortet gir også en oversikt over resultatene, som gjerne kan visualiseres med bruk av trafikklysene. Grønt angir at ambisjonsnivået for styringsparameteret er oppnådd, gult er i grenseland, mens rødt angir manglende resultatoppnåelse. Målekortet brukes til å rapportere resultatene til overordnet nivå.

Det er mer krevende å utarbeide styringsparameter som måler kvalitet enn kvantitet, fordi kvalitet er et mye mindre konkret begrep enn kvantitet. Hoff og Holving (2002) mener like fullt dette er mulig, hvis virksomheten gjør en grundig kartlegging av de ulike elementene i det man vil måle, og definerer god kvalitet knyttet til de ulike elementene. Deretter må virksomheten jobbe like grundig med å utvikle styringsparametere, slik at de bidrar til at målingen gir relevant og pålitelig informasjon om kvalitet.

Det er begrenset hvor mange styringsparameter ansatte greier å forholde seg til i arbeidet. Det er derfor viktig å finne styringsparametrene som bidrar til at innsatsen konsentreres om de viktigste oppgavene for å nå hovedmålene (Hoff og Holving, 2002). Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig å skille mellom styringsdata og utfyllende data. Styringsdata innhentes gjennom styringsparameterene, og danner grunnlag for styring av

virksomheten. Utfyllende data innhentes i tillegg til styringsdataene, for å få en bredere oversikt over virkeligheten (Metliaas og Valstad, 2006).

Ifølge Kaplan og Norton (1992) har valgene virksomheten gjør om hva den måler, sterk påvirkningskraft på ansatte. Hvis bare deler av ansattes ønskede atferd måles, vil de over tid justere atferden mot det som måles. Dermed oppstår det en målforskyvning.



Figur 1. Målforskyvning

Resultatmålene (styringsparameter + ambisjonsnivå) bør være SMARTE (Metliaas og Valstad 2006; Roos, Krogh og Roos 2010):

- Spesifikke på hva som skal oppnås
- Målbare, slik at det er mulig å etterprøve om målene er nådd
- Aksepterte av ansatte som følge av dialog mellom over- og underordnet nivå
- Realistiske; krevende, men mulige å nå
- Tidsfrister skal fastsettes for når de skal være oppfylt
- Enkle å forstå

2.1.3 Måling og vurdering

Når virksomheten har utarbeidet styringsparametere, kan de tas i bruk for å måle virksomhetens resultater. Resultatene vurderes så opp mot ambisjonsnivået for det enkelte styringsparameter, og det gis ut fra dette en score med fargene grønn, gul eller rød.

Det er viktig at målingene gir et helhetlig bilde av virkeligheten som virksomheten skal styres på grunnlag av. Ulike modeller for mål- og resultatstyring deler helheten opp på ulike måter. Jeg velger å avgrense oppgaven til å gjøre rede for oppdelingen i de to modellene som informantene viser til. I modellen for balansert målstyring deles målingene opp i forhold til fire ulike perspektiver, som er knyttet til økonomi, brukere, virksomhetens interne prosesser

og utvikling (Hoff og Holving, 2002). Jeg skal nå gi en forenklet oversikt som er tilpasset denne oppgaven, og som tar utgangspunkt i hvordan DFØ (2010) deler opp målingene.

Virksomheten kan måle medarbeideres kompetanse og motivasjon, den kan måle interne aktiviteter for å skape gode tjenester til brukerne, den kan foreta målinger knyttet til selve tjenestene, og sist men ikke minst måle hvilke effekter tjenestene har på brukere og samfunn. Målingene kan knyttes til kvalitative eller kvantitative sider ved det som måles.

Vi har vært inne på at det er krevende å måle kvalitet (Hoff og Holving, 2002). Kvantitet er enklere å måle, for eksempel ved å telle antall tjenester som er utført i en tidsbestemt periode. Ved å måle kostnader per utførte tjeneste, måles virksomhetens produktivitet (Johnsen, 2007).

Virksomhetens legitimitet er knyttet til at den bidrar til ønsket effekt for bruker og samfunn (Johnsen, 2007). Samtidig er dette krevende å måle, fordi det er vanskelig å skille effektene virksomhetens arbeid har fra effekten eksterne forhold har, og fordi det ofte tar tid før virksomhetens innsats fører til en effekt. Etter Hoff og Holving (2002) sin vurdering er det like fullt viktig å måle effekter.

Effektivitet beskriver hvor stor effekt virksomheten får ut av ressursene de tildeles. Mens produktivitet handler om å gjøre tingene riktig, handler effektivitet om å gjøre de riktige tingene (Johnsen, 2007). Det er viktig for politiske myndigheter å ha best mulig kjennskap til effektiviteten til offentlige virksomheter, slik at de har nødvendig styringsgrunnlag. Sett opp mot idealene for mål- og resultatstyring bør politikernes interesse avgrenses til effektene av virksomhetens arbeid, mens virksomheten selv iverksetter og måler aktivitetene som er nødvendige for å nå effektene (Christensen, Lægreid og Ramslien, 2006).

Siden det kan være krevende å måle effekten av virksomhetens arbeid, foretas det ved behov grundigere evalueringer av dette. Et eksempel på dette er evalueringsprogrammet av NAV-reformen, som startet ved etableringen av NAV i 2006 og varer til 2014 (Forskningsrådet.no).

2.1.4 Læring og forbedring

Når resultatene er målt og vurdert opp mot styringsparameterene, rapporteres de periodisk til overordnet nivå. Rapporteringen kan gi overordnet nivå i etaten, departementet eller statsråd

grunnlag for læring og forbedring av mål- og resultatstyringssystemet eller av virksomheten. Forbedringen kan handle om å gjøre ting bedre enn før, eller å gjøre mer av de rette tingene (Johnsen, 2007).

For underordnet nivå er det viktig at rapporteringen ikke er for komplisert og tidkrevende, slik at hovedfokus kan være på å utføre det operative arbeidet. Rapporteringen bør også oppleves meningsfull. Dette forutsetter for det første at overordnet nivå gjennomgår rapportene, og gir tilbakemelding om sine vurderinger på bakgrunn av rapporteringen til underordnet nivå gjennom styringsdialog. For det andre forutsetter det gjerne at rapportene ikke bare brukes til å gi overordnet nivå kontroll på status, men også at det iverksettes nødvendige forbedringstiltak (Breivik, 2010).

Læring og forbedring for å utvikle virksomheten i takt med eller i forkant av endringene i omgivelsene, er avgjørende for at en virksomhet skal overleve på sikt. Den lærende organisasjonen er ifølge Hoff og Holving (2002:33): «en organisasjon som kontinuerlig forbedrer sin evne til å skape sin egen framtid». Skal virksomheten lykkes med dette må den for det første legge til rette for personlig utvikling for den enkelte ansatte, men dette er ikke tilstrekkelig. Den individuelle læringen må i neste omgang danne grunnlag for kollektiv læring for virksomheten. Dette kan gjøres gjennom dyktig ledelse som evner å skape et engasjement blant ansatte for å dele kunnskap i et forpliktende teamsamarbeid i den retningen hovedmålene peker ut. Den lærdommen teamet skaper overgår summen av de enkelte medarbeidernes lærdom, og skaper grunnlag for forbedring.

En metode for å bidra til læring og forbedring er sammenlikninger av resultater. Sammenlikninger kan brukes til å måle og analysere virksomhetens egen utvikling over tid, eller til sammenlikning mellom ulike virksomheter. Brukt riktig kan sammenlikning bidra til å identifisere beste praksis, som kan gi grunnlag for læring og forbedring i ønsket retning. Dette forutsetter at forholdene er like mellom enhetene som sammenliknes. Hvis ikke blir det som å sammenlikne epler med appelsiner (Kaplan og Norton, 2005).

Ifølge Johnsen (2007) er ikke sammenlikninger en ny oppfinnelse. Han viser til den norske boken Kongespeilet fra 1200-tallet, der en far råder sin sønn til å se nøye på og lære av hvordan de beste kjøpmennene stiller sin handel.

Johnsen (2007) understreker at det ofte ikke er tilstrekkelig å endre strukturene i mål- og resultatstyringssystemet eller organisasjonsstrukturen, for å omsette læring til forbedring. Like viktig er det å endre organisasjonskulturen. For å få til dette er det nødvendig å involvere medarbeiderne. Involvering kan bidra til at dårlige ideer får den nødvendige motstand til at de ikke iverksettes, og at gode idéer over tid modnes hos de involverte. Når de gode idéene etter hvert får gjennomslag, har involveringen skapt grunnlag for nødvendig forpliktelse fra de involverte til å bidra til at nødvendige og krevende forbedringsprosesser gjennomføres.

En annen viktig utfordring ved læring og forbedring, er å lære av gode resultater. Dette er ikke like enkelt som det kanskje umiddelbart synes, og mange virksomheter har en tendens til ikke å ta vare på denne læringsmuligheten. Når resultatene er dårlige, er det naturlig å undersøke årsakene til dette for å skape grunnlag for læring og forbedring. Studier viser at gode resultater ikke utløser tilsvarende initiativ til å undersøke årsakssammenhengene. Suksess har ifølge Gino og Pisanos studier (2011) en tendens til å gjøre individer og virksomheter mindre reflekterende; de slår seg lettere til ro med at de har all nødvendig kunnskap om hvorfor de lykkes. I realiteten har de ofte ikke dette. Årsakene til gode eller dårlige resultater er ofte ikke åpenbare. Dette er derfor viktig å evaluere årsakssammenhengene uavhengig av om resultatene er gode eller dårlige, selv om man bare ønsker å gå videre etter en suksess.

For å lære og forbedre seg bør man derfor ikke bare nøye seg med å feire suksessen, man bør også undersøke årsakssammenhengene bak suksessen. Dette kan være ukomfortabelt, fordi det kan vise seg at årsakene til suksessen er eksterne forhold som virksomhetene ikke kan påvirke. Det kan også være et sammenfall av hendelser, som gjør det vanskelig å gjenta suksessen. Dette vil likevel være en viktig læring, som gjør det klart for virksomheten at den ikke kan kopiere tidligere framgangsmåte og forvente at suksessen gjentar seg. Andre ganger kan evalueringen identifisere årsaksforhold som virksomheten har kontroll over, og som den kan gjenskape på en måte som bidrar til forbedring av resultatene (Gino og Pisano, 2011).

2.1.5 Lederforankring og dialog

Ifølge Kaplan og Norton (1996) er det toppledelsen som skal identifisere hvordan virksomheten skal greie å levere gode resultater. Involvering av medarbeiderne begrenses til å skape forståelse hos medarbeiderne for hvordan virksomheten styres (Kaplan og Norton,

1999). De viser til et eksempel der en av topplederne snakker med vaktmesteren om virksomhetens strategi. Vaktmesteren framholder at strategi er noe toppledelsen holder på med, ikke han. Hans jobb er å brøyte snø, vaske gulv og fjerne søppel, og disse aktivitetene har ingen ting med virksomhetens strategi å gjøre. Lederen forteller da hvor viktig hans innsats er for virksomhetens strategi gjennom å beskrive hans innsats i en større årsak-virkningssammenheng, og vaktmesteren får da en dypere og mer helhetlig forståelse for betydningen av sitt arbeid. Dette skaper igjen et større engasjement hos vaktmesteren for å utføre sin jobb, og slik bidra til at overordnede mål nås.

Hoff og Holving (2002) deler Kaplan og Nortons oppfatning av at det er avgjørende å informere medarbeiderne, og sjekke ut at de har forstått, akseptert og helst opplever begeistring for måten virksomheten styres på. Samtidig viser de til at arbeidslivet i skandinavia legger større vekt på involvering av medarbeidere enn mange andre land gjør.

Ifølge Engelstad (1999) består involvering av medarbeidere i norske virksomheter av mer enn at ledelsen informerer medarbeiderne om beslutningene de har tatt. I 1972 sikret aksjeloven medarbeidere rett til representasjon i større bedrifiers styre, og i 1977 sikret arbeidsmiljøloven medarbeideres representasjon i virksomhetens arbeidsmiljøutvalg. I tillegg har arbeidstaker- og arbeidsgiverpartene utarbeidet Hovedavtalen for ulike tariffområder, som sikrer formell rett til medbestemmelse i virksomhetene. Engelstad (1999) finner i sine studier at involvering av medarbeiderne bidrar til å styrke medarbeidernes engasjement og ansvarsfølelse for virksomheten, deres vilje til å delta i omstillinger, og til å øke deres produktivitet. I tillegg reduserer det medarbeidernes fremmedgjøring og bedrer arbeidsmiljøet.

Vi så i forrige underkapittel at Johnsen (2007) er inne på noe av det samme. For det første bidrar involvering til å kvalitetssikre at ledelsens beslutninger er riktige, og for det andre til å forplikte medarbeiderne til å medvirke til at beslutningene settes ut i livet.

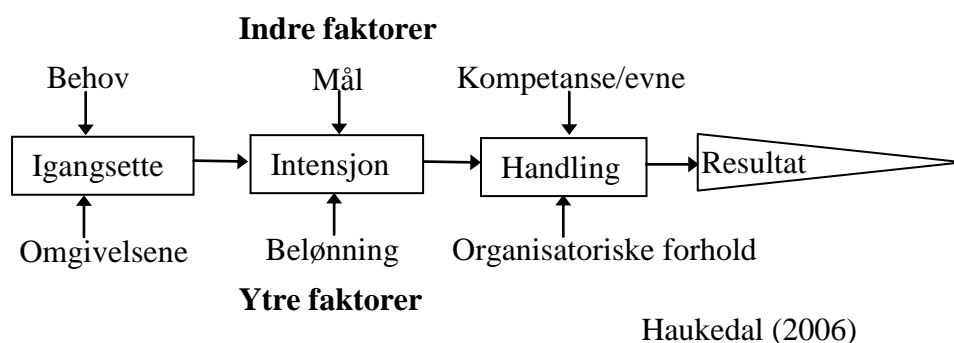
Ledere må evne å styre virksomheten mot resultatoppnåelse, samtidig som de utøver personalansvaret ovenfor medarbeiderne på en måte som skaper engasjerte og ansvarlige medarbeidere. Velten et al (2008) understreker at dette forutsetter at virksomheten utvikler en kultur som ikke bare i ord, men også i handling vektlegger involvering av medarbeiderne. Dette stiller krav til ledes forståelse av medarbeidernes betydning for virksomhetens resultater, og at de evner å omsette forståelsen gjennom samhandling med medarbeiderne.

2.2 Motivasjonsteori

Dagens organisasjonspsykologi bygger ifølge Haukedal (2006) både på den økonomiske teoris syn på mennesket som rasjonelt og nyttemaksimerende, og Human Relations-skolen syn på mennesket som orientert mot personlig vekst og mestring. Organisasjonspsykologi kan dermed bidra til en bredere forståelse av prosessene som fører til måloppnåelse for virksomheter, og ansattes rolle i disse prosessene.

Siden Hawthorne-studiene på 1920-tallet har det vært enighet om at det gir gevinster å investere i ansatte. Personalfokusert ledelse har betydning for lønnsomheten til virksomheter fordi det øker ansattes motivasjon, de jobber smartere og bidrar til lavere kostnader til administrasjon og ledelse (Haukedal, 2006).

Ansattes motivasjon for å utføre arbeidsoppgavene er en sentral suksessfaktor for å nå virksomhetens mål. Ifølge Haukedal (2006) kan motivasjon defineres som psykologiske prosesser som igangsetter, regulerer og opprettholder atferd.



Figur 2. Forholdet mellom motivasjon og prestasjon

Ifølge Haukedal (2006) er prestasjoner et resultat av både indre og ytre faktorer. Et udekket behov eller forhold i omgivelsene kan igangsette ønske om å handle. Hvilken handling den ansatte har intensjon om å velge, kan reguleres av virksomhetens mål, egenskaper ved arbeidsoppgavene eller forventede konsekvenser av handlingen i form av belønning eller sanksjoner. Intensjoner er viktig, men betyr lite hvis de ikke omsettes i handling. Ansattes kompetanse og egenskaper påvirker evnen til å omgjøre intensjon til handling. I tillegg er organisasjonens kultur, struktur og systemer (IT-systemer m.m.) viktige forutsetninger for at handlingene skal føre til gode resultat for virksomheten. Dette viser at motiverte ansatte er viktig, men ikke tilstrekkelig for å skape resultater.

Jeg skal nå gå igjennom de fem sentrale motivasjonsfaktorene jeg har funnet i mitt litteratursøk. Disse faktorene går igjen i mange av studiene. Mens faglitteraturen i stor grad synes å være enige om at de fire første faktorene er viktige for å motivere ansatte, er den siste mer kontroversiell. Jeg kommer tilbake til det ved gjennomgang av den femte motivasjonsfaktoren, som er belønning og straff. Samtidig kan det være på sin plass å vise til Pinks (2009) påpekning om at ansatte er forskjellige, og i ulik grad motiveres av de ulike faktorene.

Kuvaas og Dysvik (2012) skiller mellom indre og ytre motivasjon. Hvis hovedkilden for motivasjon er knyttet til selve arbeidsoppgaven, er utførelsen av arbeidsoppgaven indre motivert. Hvis arbeidsoppgavene stiller krav til kreativitet og kvalitet, vil indre motivasjon være viktig.

Et meget stort omfang av studier viser ifølge Kuvaas og Dysvik (2012) at indre motiverte ansatte kan utøve såkalt ekstrarolleatferd, noe som innebærer at de presterer mer enn det som kan kreves av dem. De har gjerne også en sterkere forpliktelse til virksomheten de jobber i, og lavere intensjon om å slutte i jobben. Indre motivasjon kan styrkes gjennom en god match mellom arbeidsoppgavene og den ansatte, og gjennom involvering, tillit og delegering av ansvar for utførelse av arbeidsoppgavene.

Ytre motivasjon kan være hensiktsmessig knyttet til rutinemessige oppgaver, fordi det kan være vanskelig å finne noen form for indre motivasjon i å utføre disse oppgavene. Ifølge Kuvaas og Dyvik (2012) har imidlertid ytre motivasjon flere potensielt negative sider. Det kan føre til at ansatte kun ser på jobben som et middel for å få lønn eller andre former for belønning, eventuelt at de utfører arbeidet for å unngå straff i form av for eksempel degradering eller oppsigelse. Mens indre motivasjon er knyttet til utførelse av arbeidsoppgavene, er ytre motivasjon knyttet til resultatet utførelsen har for den ansatte.

2.2.1 Mål som motivasjonsfaktor

For å skape en sterk motivasjon hos ansatte, trenger de ifølge Pink (2009) et høyere formål å jobbe for. Dette må være et formål som gir arbeidet mening, og som er høyere enn målet om profitt. På virksomhetsnivå kan det være å bidra til noe i samfunnet, på individnivå å utvikle

seg. Dette betyr ikke at profitt for virksomheten eller den enkelte ansatte ikke kan motivere, men hvis dette er den primære motivasjonsfaktoren vil det ikke ha like sterk effekt.

Formål kan i sammenheng med denne oppgaven sees på som synonymt med de overordnede målene, som ikke er et middel for å nå andre mål. De utgjør sammen med delmål og resultatmål virksomhetens målhierarki.

Ifølge Haukedal (2006) kan mål motivere ansatte på flere måter. For det første kan mål som ansatte opplever meningsfulle, styre oppmerksomheten deres mot hva de kan gjøre for å nå målet. I tillegg til å påvirke ansattes fokus, kan mål motivere til innsats for å nå målet innen de frister som blir satt. Overordnede mål har ikke frister, men de kan øke ansattes utholdenhet til langsiktig innsats. Så lenge en virksomhets overordnede mål ikke er nådd, motiverer de i tillegg virksomheten til å utvikle strategier for å finne ut hvordan de kan nå målene.

Målsettingsteori er en av organisasjonspsykologiens «stjerneteorier», med høy vitenskapelig gyldighet og praktisk anvendbarhet. Mål kan bidra til å skape en resultatorientert kultur i virksomheten, hvis man greier å utnytte mulighetene og løse utfordringene med bruk av mål (Haukedal, 2006).

Forskning på teorien viser at det er viktig at ansatte forplikter seg, for at vanskelige mål skal virke prestasjonsfremmende (Haukedal, 2006). Enklere mål kan virke like motiverende for innsats, selv om ansatte ikke involveres i utarbeidelsen av dem. Dette forutsetter at ansatte selv ønsker at ledelsen skal bestemme hvilke mål de skal jobbe mot. I virksomheter der det er kultur for involvering, kan imidlertid manglende medbestemmelse ved utforming av målene redusere målenes motivasjonskraft.

Pink (2009) deler Haukedals oppfatning av at mål motiverer ansatte til å fokusere, prøve hardere og arbeide lengre i sin streben etter å nå målet. Han peker også på utfordringer med mål. For at mål skal motivere bør virksomheten ha høy bevissthet om hvordan mål settes, og hvilke mål som settes. Dette for å unngå bivirkningene mål kan ha. Mål som stimulerer til mestring og som ansatte er med på å sette, underbygger ansattes indre motivasjon. Da vil det å nå målet være en belønning i seg selv. For å motivere må målet være krevende, men ikke umulig å nå. Hvis derimot målet settes av overordnede og resultatoppnåelse fører til en stor belønning, er det en risiko for at det fører til uetiske snarveier.

2.2.2 Autonomi som motivasjonsfaktor

Ifølge Pink (2009) er autonomi (selvbestemmelse) den aller viktigste motivasjonsfaktoren for å bidra til at virksomheten når sine mål. Autonomi innebærer ansvarlighet ovenfor virksomhetens mål og en forpliktende samhandling med andre i virksomheten, og ikke å være en uavhengig og uansvarlig individualist. I sin ytterste konsekvens innebærer autonomi at ansatte kan velge hvilke arbeidsoppgaver de skal gjøre når, hvordan de skal gjøre de og hvem de skal samarbeide med for å nå målene. Pink viser til virksomheter som har gått radikalt til verks og gitt ansatte stor grad av autonomi, og fått tilbake motiverte medarbeidere som bidrar sterkt til virksomhetens gode resultater.

Haukedal (2006) viser til at utviklingen av en stadig mer kunnskapsbasert og mindre råstoffbasert verdiskapning i arbeidslivet, øker ansattes autonomi. Ledelsesstilen har som en følge av dette blitt mer støttende og mindre styrende og kontrollerende. Hvis ledelsen er mer styrende enn støttende, kan det føre til at ansatte opplever mindre variasjon og autonomi. Kombineres dette med en satsing på å styrke ansattes ytre motivasjon for å få de til å yte mer, kan det føre til at de holder på jobben på grunn av godene, men unngår selve arbeidet.

Hackman og Oldham (1980) utviklet på bakgrunn av sine studier en formel som kan brukes for å kartlegge hvor motiverende arbeidsoppgavene i virksomheten er:

$$\frac{\text{Variasjon} + \text{identitet} + \text{betydning}}{3} \times \text{autonomi} \times \text{tilbakemelding}$$

Av de fem motivasjonsfaktorene fant de at autonomi og tilbakemelding er helt avgjørende. Opplever ansatte at én av disse ikke til stede virker ikke arbeidsoppgavene motiverende, uansett grad av variasjon, identitet og betydning. Ansatte opplever ifølge Hackman og Oldham (1980) autonomi i utøvelsen av arbeidet, når de selv har ansvar for å velge hvordan de løser arbeidsoppgavene. Ifølge Johansen og Vetlesen (2000) avhenger autonomi ikke bare av ytre rammer, men også av den enkeltes evne til å ta beslutninger på selvstendig grunnlag.

Den mest motiverende tilbakemelding er etter Hackman og Oldhams (1980) vurdering den ansatte får direkte fra arbeidsprosessen. I tillegg motiverer arbeidsoppgaver som ansatte opplever krever varierte ferdigheter, når de kan identifisere arbeidsprosessenes start og slutt (identitet), og når de opplever at arbeidet har betydning for andre.

2.2.3 Mestring som motivasjonsfaktor

Ifølge Pink (2009) er mestring en motivasjonsfaktor som er krevende å oppnå. For å oppnå mestring, må vi ha forstått at innsats er nødvendig. Ofte går veien til mestring gjennom smerte, der det er nødvendig å jobbe hardt og målbevisst over lengre tid for å oppnå det. Ofte er det også slik at selv om man strekker seg mot mestring, vil man aldri oppnå det fullt ut. Gevinsten når man opplever at kompetansen balanserer utfordringene i arbeidet perfekt, er opplevelsen av flyt. Flyt gir en sterk motivasjon i arbeidet.

Hertzberg (1968) kom i sine studier fram til at prestasjon er den motivasjonsfaktoren som virker mest motiverende. Prestasjon er nært knyttet til mestring; for å prestere er man avhengig av å mestre oppgavene. Vi skal nå se nærmere på Hertzbergs to-faktorteori, der han identifiserer noen faktorer som primært motiverende og andre som primært demotiverende.

Med sin bakgrunn som psykolog, fant han likheter mellom arbeidsliv og helsevesen. På samme måte som det er viktig med god hygiene på sykehuset for at pasienter ikke skal bli syke etter innleggelse, er det viktig at ansatte ikke blir demotiverte. Faktorene som hadde større potensiale for å virke demotiverende kalte han hygienefaktorer.

På samme måte som det ikke er tilstrekkelig at hygieneforholdene er gode for at pasientene blir friske, er det ikke nok at ansatte ikke blir demotiverte for at de skal bidra til resultatoppnåelse. Pasienten trenger behandling, og ansatte trenger faktorer som motiverer. Hertzberg kalte disse faktorene for motivasjonsfaktorene. Mens motivasjonsfaktorene ifølge Haukedal (2006) kan knyttes til ansattes indre motivasjon, kan hygienefaktorene knyttes til ytre motivasjonsfaktorer.

Mens effekten av ytre motiverende tiltak som for eksempel lønnsøkning i beste fall har en kortvarig effekt på ytelsen, har indre motiverende tiltak ofte en mer varig effekt (Hertzberg, 1968).

Høy indre motivasjon skaper ifølge Hertzberg (1968) høy ytelse og ansatte med høy tilfredshet, lavt fravær og lav turnover. Hertzberg fant at ansattes motivasjon øker når de opplever å prestere i jobbutførelsen, motta anerkjennelse for vel utført arbeid, ha interessante arbeidsoppgaver, ansvar for egen og evt. andres arbeidssituasjon, samt mulighet for karriere og utvikling.

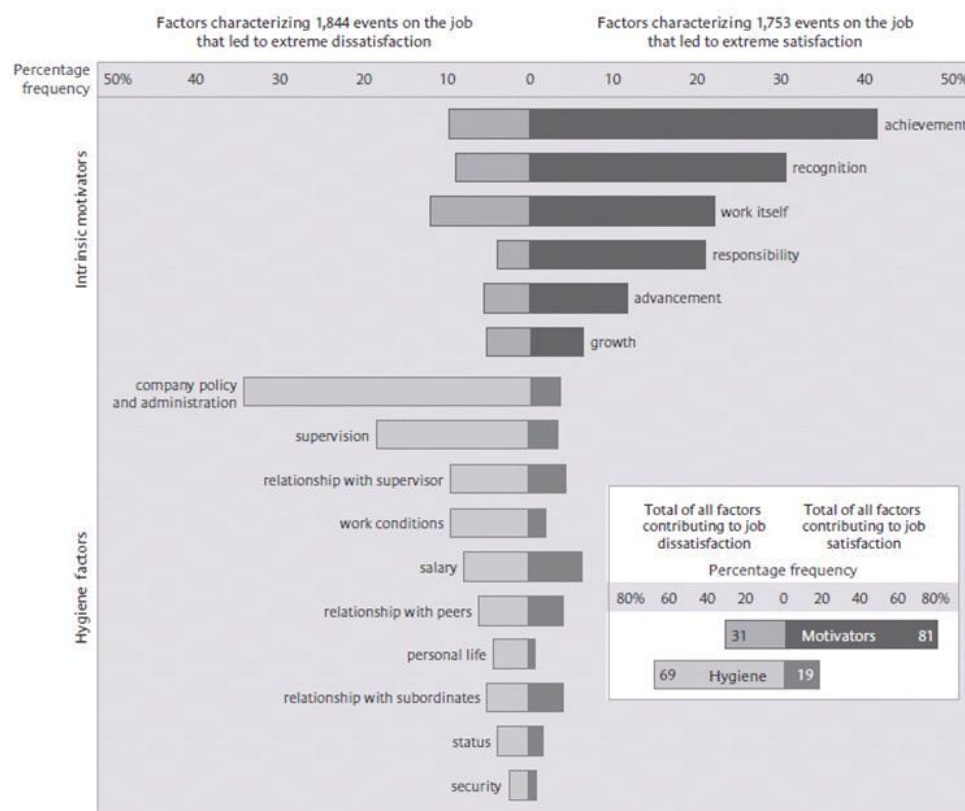
Illustrasjonen nedenfor viser Hertzbergs funn. De mørkegrå søylene mot høyre viser faktorene som har størst potensiale for å virke motiverende, mens de lysegrå viser faktorene som har størst risiko for å virke demotiverende. Vi ser at prestasjoner ikke bare har det største motivasjonspotensiale, manglende prestasjon har et potensiale for å virke demotiverende.

Dette er nok en erfaring de fleste har gjort seg. Hvis en ansatt i en virksomhet ikke greier å oppfylle kravene til effektivitet og kvalitet i arbeidet, kan det virke meget demotiverende. Hertzberg fant imidlertid at prestasjoner hadde mye større potensiale for å virke motiverende enn demotiverende, og definerte dette derfor som en motivasjonsfaktor.

Han fant derimot at lønn hadde begrenset potensiale for å motivere, mens opplevelsen av urettferdighet knytte til lønnspolitikken hadde desto større potensiale for å virke demotiverende. Dette definerte han derfor som en hygienefaktor.

EXHIBIT 1

Factors affecting job attitudes as reported in 12 investigations



Figur 3. Hertzbergs to-faktorteori

(Hertzberg, 1968)

2.2.4 Tilbakemelding som motivasjonsfaktor

Både Hertzberg (1968) og Hackman og Oldham (1980) identifiserte i sine studier tilbakemelding som en av de viktigste motivasjonsfaktorene. Mens Hertzberg fokuserer på anerkjennelse fra ledere eller kollegaer for vel utført arbeid, fokuserer Hackman og Oldham på tilbakemeldingen den ansatte får direkte fra arbeidsprosessen. Dette da det er en mer umiddelbar og direkte tilbakemelding på egen innsats, som ikke er påvirket av forholdet mellom den ansatte og den som gir tilbakemeldingen.

Tilbakemelding er ifølge Øiestad (2004) mer enn å gi ris eller ros knyttet til prestasjonene til en ansatt. Det kan være en enkel tilbakemelding til den ansatte om at de har gjort en god jobb, eller en mer spesifisert tilbakemelding der man også forteller dem hvorfor man mener jobben var godt utført. Så langt er Øiestad inne på det samme som Hertzberg, men ifølge Øiestad er ikke dette nok. I tillegg til å få anerkjennelse for det de *gjør*, trenger ansatte å bli verdsatt for den de *er*. Dette kan man gjøre gjennom å anerkjenne ulike sider ved den ansattes personlighet. Tilbakemelding er også å se den ansattes følelser eller opplevelser, og vise at man ser de. Det kan man gjøre gjennom å lytte til den ansatte, uten nødvendigvis å løse problemet. Lønnsfastsettelse og endring av lønn er en annen form for tilbakemelding. Leders valg av om ansatte tas med på råd og involveres i beslutninger er også en form for tilbakemelding. Øiestad nevner flere andre direkte og indirekte former for tilbakemelding, og skriver at fellestrekket for tilbakemelding er at det innebærer å vise interesse.

Positive, nyanserte og presise tilbakemeldinger hjelper ifølge Øiestad (2004) den ansatte til å se egne ressurser og hva de utfører godt. Dette gir økt tiltro til egen mestring, og motiverer til å utvikle seg videre for enda bedre resultatoppnåelse.

Øiestad (2004) mener positive tilbakemeldinger har størst potensiale til å motivere til utvikling. Kritiske tilbakemeldinger kan også virke motiverende, hvis de gis på en hensiktsmessig måte. En viktig forutsetning er hovedvekten ikke er på kritiske tilbakemeldinger, og at de gis med en grunnleggende aksept for hvem den ansatte *er*. Sammen har da den som gir og den som mottar kritikken et ansvar for å finne løsninger på problemet (Øiestad, 2004).

2.2.5 Belønning og straff som motivasjonsfaktor

Økonomisk teori legger til grunn at mennesket er rasjonelt handlende for å maksimere egen nytte. Ut fra dette menneskesynet legger økonomisk teori til grunn at det viktigste motivasjonselementet er incentivsystemer som belønner og straffer på grunnlag av oppnådde resultater.

Vrooms (1964) forventningsteori er et eksempel på dette. Teorien tar utgangspunkt i at ansatte vil tenke igjennom sine forventninger for om innsatsen vil føre til ønsket prestasjon, og om denne prestasjonen vil føre til ønsket nytteverdi i form av ønsket belønning. Styrken og retningen for innsatsen vil avhenge av i hvilken grad den forventes å maksimere nytte for den ansatte.

Rettferdighetsteori beskriver hvordan ansatte sammenlikner belønningen de mottar for egen innsats med belønningen andre får for sin innsats. Kjernen i teorien er at hvis ansatte gjennom sammenlikning med andre opplever noen form for urettferdighet knyttet til belønning, motiverer det til å prøve å skape rettferdighet. Opplever ansatte at de får for lite belønning, kan de prøve å gjøre ledelsen oppmerksom på det opplevde misforholdet i håp om at det rettes opp, eller de kan i verste fall resignere og redusere egen innsats for å skape balanse (Haukedal, 2006).

Ifølge Pink (2009) er belønning en form for ytre motivasjon, som i beste fall kan gi en kortvarig effekt. Det er også en risiko for at belønningen kan redusere den indre motivasjonen. Han mener det er et gap mellom vitenskapelige kunnskap om manglende effekt av belønning og straff, og virksomheters bruk av dette for å motivere ansatte. Belønning kan begrense bredden i vår tenkning. Men ytre motivasjonsfaktorer, spesielt håndgripelige, «hvis-så», kan også redusere dybden i vår tenkning. Belønning og straff kan ifølge Pink (2009) slukke indre motivasjon, avta prestasjon, knuse kreativitet, fortrenge god atferd, oppmuntre til juks, snarveier og uetisk atferd, skape avhengighet og fostre kortsiktig tenkning.

Belønning og straff er etter Pinks (2009) oppfatning ikke bare negativt. Det kan være hensiktsmessig med belønning for lite krevende rutineoppgaver, som det er vanskelig å knytte indre motivasjon til. Og den grunnleggende belønningen (lønn, frynsegoder) for å arbeide må uansett være forsvarlig. Hvis ikke er hvilken som helst type motivasjon vanskelig og ofte umulig.

Hvis belønning skal brukes til å underbygge ansattes indre motivasjon, bør den etter Kuvaas og Dysviks (2012) vurdering basere seg på hva ansatte *er* for virksomheten. Dette innebærer å vektlegge ett bredt spekter av kriterier knyttet til ansattes kompetanse, ansvar og andre verdier de representerer for virksomheten, slik at ikke prestasjonene ligger alene på vektskålen ved utmåling av belønning. Prestasjonene bør dessuten vurderes over en lang periode. Dette kan øke ansattes opplevelse av å være viktig for virksomheten, og av å ha autonomi i utøvelsen av arbeidet. Hvis belønningen til enhver tid i hovedsak knyttes til de siste prestasjonene, kan ansatte oppleve at belønning brukes som kontroll av atferden. Det kan også lettere skape en opplevelse av urettferdighet hos ansatte hvis kriteriene for belønning er få og knyttet til prestasjoner over et kort tidsrom. Dette vil i så fall undergrave den indre motivasjonen.

Ifølge Haukedal (2006) er det en risiko for at økonomisk belønning for individuell måloppnåelse kan føre til mindre hjelpsomhet ovenfor kollegaer, at arbeidsoppgaver som ikke belønnes blir oversett og at mengdebaserte mål fører til dårligere kvalitet på ansattes ytelser.

2.3 Oppsummering

De første to stegene i mål- og resultatstyring er å fastsette overordnede mål og styringsparameter. Hvis de overordnede målene er meningsfulle og resultatmålene SMARTER, har de stort potensiale for å motivere ansatte til å jobbe for at målene skal nås. Det tredje steget er måling og vurdering. Måling og vurdering skaper grunnlag for å kartlegge ansattes mestring av de enkelte målkravene, og resultatene som legges inn i målekortet gir direkte tilbakemelding til de ansatte om prestasjoner. Dette er to viktige motivasjonsfaktorer.

Mål- og resultatstyring i statlige virksomheter vektlegger læring og forbedring framfor belønning og straff. Klokheten i dette valget underbygges av motivasjonsteorien, der mange studier viser at belønning og straff har begrenset motiverende effekt. Brukt uklokt kan belønning og straff også virke demotiverende.

I statlige virksomheter er lederforankring og dialog en viktig premiss i anvendelsen av mål- og resultatstyring. Gjennom denne involveringen gir virksomhetens ledelse tilbakemelding til de ansatte om at de er betydningsfulle. Dette er en viktig motivasjonsfaktor, i hvert fall i skandinaviske virksomheter med tradisjon for involvering.

3 Metode

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av kvalitativ metode. Dette er en metode som åpner for mange valg på hvordan undersøkelsen foretas, og der holdningene og kompetansen til den som gjennomfører undersøkelsen har mye større betydning enn ved kvantitativ undersøkelse. For å styrke påliteligheten til funnene ved bruk av kvalitativ metode, er dermed åpenhet om disse faktorene viktig (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Jeg skal derfor gjøre rede for mitt ståsted, og hvilke valg jeg har gjort i gjennomføringen av undersøkelsen.

3.1 Oppgaveskriverens ståsted

Jeg jobber i NAV, noe som kan representere både fordeler og utfordringer knyttet til hvor relevante og pålitelige funnene i undersøkelsen er. Fordelen er at jeg har god kjennskap til virksomheten, og dermed har fått mer tid til litteraturstudier og oppgaveskriving. Det har sannsynligvis også vært enklere for meg å skape tillit hos informantene, enn hvis jeg hadde vært en ekstern aktør. Dette styrker mulighetene for at funnene er relevante og pålitelige.

På den andre siden kan jeg etter mange år i virksomheten ha tilegnet meg feil eller unyanserte oppfatninger om virksomheten, og tilsvarende kan informantene ha fordommer om meg. NAV er en stor organisasjon med 18.000 ansatte, og jeg har ingen direkte samhandling med noen av informantene. Etter mitt skjønn er ikke fordommene en større utfordring i denne oppgaven, enn de ville vært hvis en ekstern aktør hadde gjennomført undersøkelsen.

Det kunne teoretisk også tenkes at jeg på grunn av ambisjoner om karriereutvikling i NAV, av opportunistiske grunner hadde valgt å vinkle oppgaven slik at jeg opparbeidet velvilje fra noen av informantene. Min intensjon har vært å skrive en balansert oppgave, uten å la den farges av mitt ståsted. Etter mitt skjønn kan jeg ikke se at mitt ståsted svekker relevansen eller påliteligheten til undersøkelsen, snarere tvert i mot.

3.2 Valg av metode

For å finne ut av problemstillingen, må jeg innhente data som gir en mest mulig relevant og pålitelig beskrivelse av virkeligheten (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Jeg har valgt å bruke kvalitativ metode, fordi den er best egnet til å søke en dypere forståelse av problemstillingen for denne oppgaven. Med kvalitativ metode kan jeg gjennom intervjuer få

dypere innsikt i informantenes tanker og følelser knyttet til problemstillingen, enn gjennom bruk av et spørreskjema med faste svaralternativer.

Jeg valgte å bruke den kvalitative metoden tverrsnittundersøkelse (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Dette er en metode som gir et øyeblikksbilde av forhold knyttet til problemstillingen. En potensiell svakhet ved tverrsnittundersøkelsen, er at gyldigheten til funnene kan svekkes når målstyringen i NAV videreutvikles.

3.3 Valg av informanter

Jeg gjennomførte individuelle intervju av:

- Direktør for styringsstaben (overordnet faglig ansvar for blant annet mål- og resultatstyring i NAV)
- Direktør for tjenestelinjen (leder for den delen av NAV som har innført mål- og resultatstyring, med tilhørende målekort)
- Fylkesdirektør for NAV Buskerud (etter tips fra direktør for styringsstaben)
- Leder for «NAV 100 grønn» (etter tips fra NTL)

I tillegg gjennomførte jeg gruppeintervju av:

- Hovedtillitsvalgte i det sentrale medbestemmelsesapparatet, samt hovedverneombud for Arbeids- og velferdsetaten. De hovedtillitsvalgte representerer NTL (LO), AVYO (YS Stat), Akademikerne og Unio.
- «NAV 7 grønn», der leder og samtlige 6 medarbeidere deltok i intervjuet.
- «NAV 8 grønn», der leder og 4 av 7 medarbeidere deltok i intervjuet.
- «NAV 23 rød», der leder og 5 av 22 medarbeidere deltok i intervjuet.

Til sammen utgjør dette 8 intervjuer, som omfattet 27 informanter. Grønn indikerer at NAV-kontoret har meget god score på målekortet, mens rød indikerer det motsatte. Tallet viser til antall ansatte i kontoret. Jeg skal nå forklare bakgrunnen for utvalg av informanter.

Jeg valgte informanter som dels er sentrale beslutningstakere for hvordan mål- og resultatstyring skal utøves i NAV, og dels ansatte som i det daglige har mål- og resultatstyring som en viktig ramme for arbeidet sitt. Dette gir grunnlag for å sammenlikne sentrale

beslutningstakeres oppfatninger av hvordan mål- og resultatstyring påvirker ansattes motivasjon, med hvordan ansatte «på gulvet» selv opplever dette.

Siden jeg var kjent med at det forelå ulike perspektiv på mål- og resultatstyring mellom arbeidsgiversiden og i hvert fall NTL på arbeidstakersiden, var begge parter representert blant informantene. Jeg ba begge partene om tips til andre informanter, for å sikre balanse i utvalget av informanter mellom dem jeg antok kunne være kritiske og positive til styringsverktøyet.

NAV-kontorene som ble valgt ut var mindre kontor, noe som gjorde at jeg fikk intervjuet en større andel av de ansatte på hvert av kontorene. Dette gjør at jeg i større grad kan legge til grunn at funnene fra intervjuet av det enkelte NAV-kontor gir et pålitelig bilde av holdningene samtlige ansatte på kontoret har til spørsmålene jeg stilte.

Jeg fikk ikke tips til mindre NAV-kontor fra direktørene eller hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, og valgte derfor ut tre NAV-kontor med hjelp av administrasjonen i et fylke. Kriteriene var at det både var NAV-kontor med ulik score på målekortet. Siden disse kontorene var av noenlunde samme størrelse og i samme fylke, ga det grunnlag for å vurdere om resultatoppgåelsen har betydning for svarene i intervjuene.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Jeg gjennomførte semistrukturerte intervju (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Dette innebærer at jeg hadde faste spørsmål, samtidig som jeg varierte oppfølgings-spørsmålene ut fra hvordan intervjuene forløp. Standardiseringen med faste spørsmål gjør det mulig å sammenlikne svarene fra de ulike informantene, mens fleksibiliteten i oppfølgings-spørsmålene gjorde det mulig å komme dypere inn på sidene som vakte ekstra engasjement.

Spørsmålene fra intervjuguiden er gjengitt i neste kapittel, slik de ble formulert ovenfor direktørene, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. I intervjuene av ansatte på NAV-kontorene henvendte jeg meg til hver enkelt av dem, og ba den enkelte informant svare på hva som motiverer han eller henne, ikke hva de tror motiverer andre på kontoret. Dette for å sikre større gyldighet (validitet) på svarene, da det er flere feilkilder knyttet til å vurdere hva som motiverer andre enn hva som motiverer en selv.

I intervjuene av direktørene, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud intervjuet jeg dem om hva de mener motiverer ansatte i NAV. De har nøkkelfunksjoner i forhold til NAVs målstyring, og foretar beslutninger som påvirker medarbeidernes motivasjon knyttet til målstyring. Det er derfor av større interesse å intervju dem om hvordan de mener mål- og resultatstyringen påvirker motivasjonen til ansatte, enn hvordan det påvirker deres egen motivasjon.

Intervjuene ble gjennomført som videokonferanse, med unntak av intervjuet av fylkesdirektøren i Buskerud. Dette intervjuet ble gjennomført som telefonintervju. Det ideelle er intervju ansikt til ansikt i samme rom, for å sikre best mulig kommunikasjon. Etter min vurdering ble imidlertid ikke kvaliteten på kommunikasjonen vesentlig redusert.

I gruppeintervju var jeg opptatt av å involvere alle informantene. I hovedsak var de aller fleste aktive av eget initiativ, men i noen sammenhenger henvendte jeg meg direkte til de som sa lite for å få deres syn. Grunnen til at de fleste var aktive antar jeg henger sammen med at de fant spørsmålene engasjerende, at informantene i hvert gruppeintervju er trygge på hverandre, og at størrelsen på gruppen ikke var mer enn maksimalt syv informanter. Hadde gruppen vært større, kunne det ha ført til at noen i større grad ble passive. Svarene vil da også i større grad blitt overflatiske, da det hadde blitt mindre anledning til utdypninger fra den enkelte.

Av to grunner valgte jeg å foreta gruppeintervju av hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, samt av de tre NAV-kontorene. For det første ville det vært betydelig mer arbeidskrevende å gjennomføre individuelle intervju. For det andre gjorde gruppeintervjuene det mulig for informantene å lytte til hverandres synspunkter, og supplere og utdype der de var enige og si seg uenig og begrunne der det var tilfelle (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Jeg opplevde ikke at informantene i gruppeintervjuene hadde et påfallende konformitetsbehov; de nyanserte hverandres synspunkter og argumenterte for ulike syn i betydelig grad.

Intervjuguiden består av tolv nummererte spørsmål. I tilknytning til intervjuguiden skrev jeg inn NAVs hovedmål og DFØs definisjon av mål- og resultatstyring. Siden NAV i hovedsak benytter målstyring som begrep, valgte jeg å bruke samme begrep i intervjuguiden. Dette for å unngå forvirring rundt begrepsbruk:

1. Hvordan påvirker NAVs hovedmål ansattes motivasjon?
2. Hvordan påvirker målstyring ansattes motivasjon?
3. I hvilken grad hjelper målekortet ansatte til å forstå hvordan de kan bidra til at hovedmålene nås, og hvordan påvirker dette ansattes motivasjon?
4. I hvilken grad gir målekortet ansatte handlingsrom for selv å finne ut hvordan målene skal nås, og hvordan påvirker dette ansattes motivasjon?
5. Hvordan balanserer den samlede mengde krav (målekort + andre krav) mellom å være utfordrende og overkommelig? Hvordan virker dette inn på ansattes motivasjon?
6. Hvordan balanserer målekortet fokus mellom kvalitet og produktivitet, og mellom resultatoppnåelse og ansattes trivsel? Hvordan virker dette inn på ansattes motivasjon?
7. Hvordan påvirkes ansattes motivasjon av hva som måles og ikke måles i målekortet?
8. På hvilken måte virker sammenlikning og eventuell konkurranse mellom enheter inn på motivasjon til ansatte i enheter som lykkes, og i enheter som sliter med resultatoppnåelse?
9. I hvilken grad belønnes gode resultater med utgangspunkt i målekort, og hvordan virker dette inn på ansattes motivasjon?
10. Bidrar rapportering og styringsdialog til læring og forbedring? Hvordan virker dette inn på ansattes motivasjon?
11. Hvordan er balansen i styringsdialogen mellom støtte og styring, læring og kontroll, samt mellom fokus på avvik og suksess? Hvordan virker dette inn på ansattes motivasjon?
12. På hvilken måte involveres ansatte i hvordan målstyring brukes i NAV, og hvordan påvirker dette deres motivasjon?

3.5 Etisk behandling av informanter

Jeg har vektlagt å behandle informantene med respekt. De har i god tid fått intervjuguide og informasjon om problemstilling og om min bakgrunn. Ingen andre enn meg har hørt lydopptakene før de ble slettet, og ingen har sett referatene før de var godkjente av informantene. I den grad informantene ønsket endringer i referatene, har dette skjedd i tråd med deres ønske.

Ingen av informantene har bedt om at intervjuet anonymiseres. Jeg har likevel valgt å anonymisere intervjuene av ansatte i NAV-kontorene, fordi de omhandler samhandling med fylkesdirektører i to fylker. Jeg har valgt å omtale øvrige ut fra stilling eller funksjon, for å unngå eventuelt uforutsette konsekvenser siden oppgaven vil være tilgjengelig utenfor NAV.

3.6 Hvor relevante (valide) er funnene?

Intervjuguiden ble utarbeidet på grunnlag av teori om mål- og resultatstyring og motivasjonsteori, for å sikre at spørsmålene er relevante for problemstillingen. Gjennom semistrukturerte intervju fanget jeg opp relevant informasjon som kunne gått tapt ved en annen intervjuform. Etter mitt skjønn er de empiriske funnene i stor grad relevante for problemstillingen, noe som framgår i kapittel 5.

3.7 Hvor pålitelige (reliable) er funnene?

Gjennom semistrukturerte intervju fanget jeg opp eventuell usikkerhet fra informantene knyttet til spørsmålene, og ga relevant informasjon slik at de forstod spørsmålet. Dette styrker påliteligheten til svarene de ga.

I intervjuene var jeg bevisst på å tilstrebe ikke å påvirke informantenes svar på de spørsmålene jeg stilte. Referatene er nøytrale gjengivelser av informantenes syn, og godkjente av dem. I sammendraget av referatene i neste kapittel har jeg søkt å få fram alle relevante sider som kan belyse problemstillingen i oppgaven best mulig. Jeg mener derfor at funnene i ubetydelig grad er farget av meg, og derfor gir et pålitelig bilde av informantenes syn.

Informantenes syn på hva som generelt motiverer dem selv eller andre, kan vi legge til grunn er relativt stabil. Den kan til en viss grad påvirkes ved å tilegne seg selv nye erfaringer og kunnskaper om hva som motiverer, men en slik endring vil sannsynligvis ikke være dramatisk.

I valg av informanter har jeg forsøkt å balansere mellom dem jeg antok kunne være kritiske til enkelte sider av mål- og resultatstyringen, og de jeg antok kunne være mer positivt innstilt. Utvalget balanserer også mellom informanter i sentrale posisjoner, samt ansatte i NAV-kontor. Informasjonen fra informantene underbygger at utvalget har bestått av et balansert utvalgt informanter. På noen tema har informantene i stor grad et sammenfallende syn, mens de på andre områder viser bredden i perspektiver man kan forvente å finne knyttet til problemstillingen.

Etter min vurdering gir funnene et pålitelig bilde av utfordringene forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring.

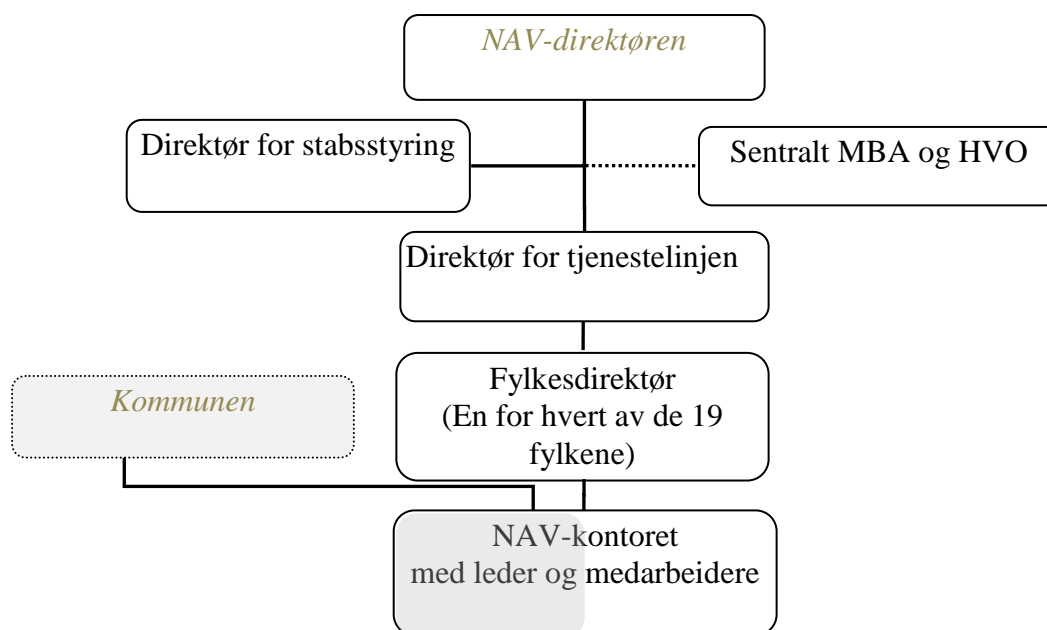
4 Empiriske resultat

NAV er regjeringens viktigste verktøy for å gjennomføre arbeids- og velferdspolitikken, og regjeringen forventer at NAV-reformen legger grunnlaget for en helhetlig, effektiv og brukerrettet forvaltning (Stortingsproposisjon nr. 1, 2011-2012).

NAVs hovedmål

- Få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- Bidra til et velfungerende arbeidsmarked
- Gi rett tjeneste og stønad til rett tid
- Gi god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
- Skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Forenklet organisasjonskart



Figur 4. Forenklet organisasjonskart av NAV

Hver kommune har minst ett NAV-kontor, og dette er gjerne den mest synlige delen av NAV for kommunens innbyggere. NAV-kontorene informerer og følger opp brukere som møter opp personlig, mens forvaltningskontor og spesialenheter blant annet veileder per telefon, saksbehandler søknader og utbetaler ytelser. NAV-kontorene styres i partnerskap mellom NAV og kommunen, og har kommunalt og statlige ansatte. Teksten til kommunen og NAV-direktøren er skrevet i kursiv, for å indikere at verken NAV-direktøren eller noen kommuner er blant informantene. Organisasjonskartet viser relasjonen mellom de ulike funksjonene og stillingene.

Struktur på kapittel 2.1 og kapittel 4

Kapittel 2.1 og kapittel 4 er strukturert etter DFØ (2010) sitt styringshjul, som består av fem steg. Første steg er å fastsette overordnede mål og strategi, andre steg å fastsette styringsparametere, tredje steg å foreta resultatmåling og vurdering, og fjerde steg er læring og forbedring. Gjennomgripende for hele prosessen er å skape lederforankring og dialog mellom over- og underordnede. Siden jeg har gått grundig igjennom hva de ulike stegene innebærer i kapittel 2.1, utdypes jeg de enkelte stegene mer. Figuren nedenfor illustrerer hvordan styringshjulet er bygd opp.



Figur 5. Styringshjul (Direktoratet for økonomistyring)

4.1 utfordringer med å motivere gjennom overordnede mål og strategi

Alle informantene mener NAVs hovedmål kan være med på å motivere ansatte til innsats. Spesielt blir arbeidet om å hjelpe brukere ut i arbeid og aktivitet, trukket fram som en viktig motivasjonsfaktor for å stå på i arbeidet. Noen nevner også hovedmålene om å gi rett tjeneste og stønad til rett tid, og å gi god service, som viktige motivasjonsfaktorer.

Tjenestedirektøren tror ikke ansatte opplever de jobber for å nå hovedmålene i hverdagen, kanskje med unntak av å få flere på arbeid og aktivitet. Dette bekrefter informantene i «NAV 8 grønn» og «NAV 23 Rød», som sier de vet hva hovedmålene er, men ikke tenker på dem i hverdagen. De utgjør imidlertid et viktig fundament for å gjøre en god jobb i NAV.

«NAV 100 grønn» sier han bruker hovedmålene bevisst for å skape forståelse hos sine medarbeidere for hva som er NAVs hovedoppgaver. Informantene fra «NAV 7 grønn» sier at hovedmålene staker ut en kurs, som hjelper dem til å gjøre en god jobb fra starten av i møte med nye brukere. De prøver fra dag én å hjelpe brukerne til å komme seg ut i jobb eller til å få rett ytelse, noe som gir fornøyde brukere, og rydder tid til å gjøre en god jobb. Dette igjen øker motivasjonen.

En informant i «NAV 8 grønn» er kommunalt ansatt på kontoret, og sier hun samarbeider med sine statlige ansatte kollegaer på kontoret om å hjelpe brukere ut i arbeid. Selv om hun ikke er så styrt av NAVs hovedmål som dem, motiveres hun sterkt av å hjelpe brukere ut i arbeid.

Tjenestedirektøren, hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet mener NAV i dag styrer etter for mange mål, og at målene i for stor grad er basert på aktivitetsmål og for lite på resultat- og effektmål. De ser at dette kan gå ut over motivasjonen til medarbeiderne. Tjenestedirektøren mener NAV har et stykke vei å gå før mål- og resultatstyringen er reell, og at faren ligger i at mål- og resultatstyringens rykte blir dårligere enn det fortjener.

Både tjenestedirektøren og direktør for styringsstab peker på utfordringen med å isolere NAVs bidrag til å nå effektene for brukere og samfunn som hovedmålene uttrykker, som en av årsakene til vektleggingen av aktivitetsmål. Tjenestedirektøren mener det også har vært nødvendig med vektlegging av aktivitetsmål en periode, fordi NAV har slitt med resultatoppnåelsen. Dette er imidlertid ikke hensiktsmessig over tid, og han ønsker derfor å bevege seg i noen grad mot flere effektmål. I den sammenheng blir det viktig med en diskusjon med ledere og medarbeidere om hvilke mål det er riktig å styre mot. Hvis direktoratet får departementets aksept, er ambisjonene å få gjort en dreining mot resultatbaserte mål eller effektmål, allerede fra 2013.

4.2 Utfordringer med å motivere gjennom styringsparametere

Sammenheng mellom styringsparametere og overordnede mål

Direktør for styringsstaben mener det er avgjørende for ansattes motivasjon at det er en tydelig sammenheng mellom styringsparameterene NAV velger å måle på og hovedmålene. Denne sammenhengens arbeides det nå med å styrke, noe også tjenestedirektøren og

fylkesdirektøren peker på. De framhever betydningen av å ha ledere som greier å hjelpe medarbeiderne til å se sammenhengen mellom jobben de gjør, målekortet og hovedmålene.

Direktør for styringsstaben mener lederne kan motivere ved å formidle til medarbeiderne at styringsparameterene de måles på i år ikke er et perfekt uttrykk for hvordan de kan bidra til å nå våre hovedmål, men at NAV jobber for å komme dit på sikt. Hvis lederen i tillegg er tydelig på at etaten ikke kun er opptatt av å levere på styringsparameterene, men også av å levere på kvalitet, trenger ikke målekortet å være til hinder for den enkeltes motivasjon.

Blant hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og NAV-kontorene er det flere som ikke ser sammenhengen, mens noen sier de gjør det. Unio mener det blir demotiverende hvis medarbeiderne mister den røde tråden mellom målekortet og hovedmålene, og ikke får en helhetlig forståelse for hva de skal gjøre. AVYO mener det er et viktig lederansvar å hjelpe medarbeiderne til å se sammenhengene, for å underbygge motivasjonen.

Handlingsrom

Direktør for styringsstaben og tjenestedirektøren ser at det samlede omfanget av krav i dag er for stort til å gi tydelige prioriteringssignaler til fylkene og enhetene. Tjenestedirektøren vurderer å endre ganske mye på det allerede fra neste år. Blir det for mange krav får man heller ikke prioritet på de områder man mener skal ha prioritet, og det ligger en fare på det at det kan virke demotiverende. Samtidig skal vi være ambisiøse, og da bør summen kanskje være litt høyere enn vi greier å oppnå. Avstanden må imidlertid ikke bli for stor.

Direktør for styringsstaben sier at opplevelsen av handlingsrom til selv å finne ut hvordan målene skal nås, blant annet avhenger av om man har tilstrekkelige ressurser til å utføre arbeidsoppgavene. Undersøkelser i staten viser at det er vanskelig å unngå opplevelsen av ikke å ha tilstrekkelig med ressurser til å greie alle oppgaver. Dette nødvendiggjør prioriteringer fra direktoratet, samtidig som dyktige ledere og medarbeidere lokalt uansett må foreta prioriteringer mellom ulike arbeidsoppgaver hver dag.

Etter tjenestedirektørens vurdering er det fortsatt ganske store frihet i måten å utøve faget på, og hva man prioriterer i det enkelte NAV-kontor. Det er et betydelig handlingsrom som man kan velge å ta eller velge ikke å ta. Han ønsker seg ledere som tar et handlingsrom. I dag har NAV ledere som gjør det, og ledere som ikke gjør det.

Hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet har fått mange signaler om at handlingsrommet i enhetene oppleves begrenset, og påpeker betydningen det har for motivasjonen at ansatte opplever de har nødvendig handlingsrom. Etter NTLs vurdering er det for mye detaljstyring fra departementet. NAV er dermed langt unna idealet for mål- og resultatstyring om at overordnet nivå setter mål, og overlater til underordnet nivå å finne ut hvordan målene skal nås. Akademikerne mener det ikke er en overkommelig mengde krav til å sikre nødvendig fleksibilitet lokalt: «Nå er det så mange krav, at du hopper fra tømmerstokk til tømmerstokk».

Informantene fra NAV-kontorene er samstemte i at de opplever at målene ikke er detaljstyrende, og dermed begrenser handlingsrommet deres. Det som nevnes som en utfordring, er at tilgjengelige ressurser begrenser handlingsrommet.

Informantene på «NAV 23 rød» er enige om at de motiveres av å jobbe for å nå mål, men at det er viktig at målene er oppnåelige for at det skal motivere. I dag er ikke alle målene det, og det kan virke demotiverende. De mener derfor at målene og målingene burde sees i sammenheng med ressursene de har til rådighet, slik at dette ble opplevd mer rettferdig. Leder for «NAV 23 rød» sier de ikke hadde sovet om natten, hvis de skulle ta inn over alle de ulike innspillene som kommer fortløpende om alt de skal ha fokus på. Samtidig får hun støtte av fylke i sine prioriteringer, noe som virker motiverende.

Leder for «NAV 100 grønn» sier handlingsrommet motiverer dem til å bli kreativ på hvordan de kan bruke ressursene de har for å nå målene. Informantene i «NAV 7 grønn» opplever kravene som overkommelig, og velger å stille krav til seg selv som er høyere enn det som forventes av dem. Når de gjør en god jobb, får de mindre trykk fra brukere og dermed større handlingsrom for å gjøre en enda bedre jobb. Dette forsterker motivasjonen til å stå på. Informantene i «NAV 8 grønn» sier det er høye krav til produksjon, men at dette ikke demotiverer dem.

4.3 Utfordringer med å motivere gjennom måling og vurdering

Måling

Direktør for styringsstaben mener medarbeidernes motivasjon påvirkes av hva som måles og ikke måles. Har ikke NAV et balansert utvalg av styringsparametere i målekortet, mener hun det kan føre til en målforskyvning som gjør at etaten ikke leverer på samfunnsoppdraget.

NAV må derfor ha mot til å måle de riktige tingene, ikke nødvendigvis det som er enkelt å måle. Noen forhold kan man fange opp med styringsparameterer i et målekort, andre forhold må sannsynligvis suppleres med en grundigere evaluering.

Tjenestedirektøren er bevisst på at det man måler på, det får oppmerksomhet. Mennesker har behov for å bli sett for den jobben de gjør, og målingene er én måte å bli sett på. Hvis en medarbeider mener man skulle jobbet mer med andre områder enn de som måles fordi det er viktigere i forhold til brukerne eller for å nå NAVs hovedmål, er det risiko for at det virker demotiverende. Samtidig påpeker han at NAV-kontorene har handlingsrom til å bruke målekortet på en klok måte.

Fylkesdirektøren mener det nok varierer hvor mye målingene påvirker NAV-kontorenes fokus. Informantene fra NAV-kontorene sier målekortet påvirker deres fokus, og hvilke oppgaver de prioriterer. Lederen for «NAV 100 grønn» sier målekortet gjør det lettere å prioritere mellom oppgaver. Informantene i «NAV 8 grønn» sier de motiveres av å bli målt på de oppgavene de gjør, selv om fristene for måloppnåelse den enkelte måneden kan være stressende. De har et felles fokus på at målekortet skal se bra ut. «NAV 7 grønn» motiveres av målekortet, og den månedlige resultatgjennomgangen. Det bidrar til å holde fokus, og til å holde trykket oppe. Når scoren på målekortet er så god som den er, styrkes motivasjonen fordi de får bekreftet at det de gjør virker. Samtidig sier de at målekortet var viktigere i starten, men at målene de setter seg selv nå er vel så viktige for motivasjonen. Leder for «NAV 23 rød» sier at deres jobb er å gi innbyggerne i kommunen den servicen og oppfølgingen de trenger, uavhengig av hva som måles i målekortet.

Kommunale styringsparameter

NTL har fått tilbakemeldinger fra medlemmer om at de som har oppgaver som ikke måles, opplever at dette arbeidet ikke er noe verdt. Dette stemmer overens med det flere av de kommunalt ansatte informanter fra NAV-kontorene forteller i intervjuene. Flere sier det virker demotiverende at de ikke måles på arbeidet de gjør. Blant annet sier en kommunal ansatt på «NAV 8 grønn» at hvis *noe* virker demotiverende på henne knyttet til målekortet, er det at det ikke vises noen plasser i målekortet at hun bruker veldig mye arbeidstid på å hjelpe brukere med gjeldsproblemer. I stedet hentet hun motivasjon fra fornøyde brukere og anerkjennelse fra folk på kontoret, «og da kan målekort være målekort for min del».

Leder for «NAV 100 grønn» forteller at de har tatt inn kommunale styringsparameter i målekortet, noe som bidrar til å skape oversikt og til å binde organisasjonen sammen. «NAV 7 grønn» er inne på det samme.

Balansen mellom kvalitet og kvantitet

Direktøren for styringsstaben og tjenstedirektøren sier at kvalitet blir målt i for liten grad. Det har imidlertid vært nødvendig med fokus på kvantitative målinger for å sikre at brukere fikk ytelsen sin, pga. produksjonsfallet ved etableringen av NAV. Når NAV nå begynner å nærme oss et akseptabelt nivå kvantitativt, er det større rom for å fokusere på kvalitet. De er bevisste på betydningen det har for medarbeidernes motivasjon at det er en balanse her. Fylkesdirektørens deler deres vurdering av betydningen av balanse i målingene for ansattes motivasjon. Telling av utførte arbeidsoppgaver motiverer ikke nødvendigvis den enkelte medarbeider, hvis ikke innholdet har ønsket kvalitet. Samtidig er det krevende å finne gode kvalitetsmål. Både tjenstedirektøren og fylkesdirektøren påpeker at selv om målekortet i stor grad er basert på kvantitative data, kan det suppleres med kvalitative undersøkelser.

Det er stor grad av samstemthet i NAV-kontorene om at det er en ubalanse mellom måling av kvantitet og kvalitet. Slik det er i dag, sier målekortet veldig lite om kvaliteten på den jobben de gjør. Dette ønsker de å bli målt på.

De hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet mener det er nødvendig med enkelte kvantitative mål, men at det i dag måles alt for mye på kvantitet. De etterlyser et sterkere fokus på kvalitet i arbeidet som gjøres, og mener denne ubalansen kan virke demotiverende. I dag fokuseres det mye på å utføre arbeidsoppgavene for å tilfredstille tellingen i målekortet, på bekostning av kvaliteten i arbeidet. Mange opplever de har for liten tid til å gjøre et så godt kvalitetsarbeid som de ønsker.

Måling av medarbeidertilfredshet

Leder for «NAV 100 grønn» mener det er for dårlig utviklede målinger av medarbeidernes trivsel. Hele medarbeiderperspektivet i målekortet er en rekke av selvfølgeligheter, som lederne uansett må jobbe med. Han kunne ønske det ble utviklet noen styringsparameterer som hadde mye mer betydning for hverdagen til medarbeiderne, blant annet om hvordan de kan medvirke i egen hverdag.

Informantene i «NAV 7 grønn» savner også bedre målinger av ansattes trivsel. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom måling av sykefravær og trivsel. Folk kan komme på jobb selv om de ikke trives, og de kan bli syke selv om de trives. Lederen bruker å ta fram flytsoneskjemaet på White Board med jevne mellomrom, slik at de kan snakke sammen om de opplever at det er balanse mellom krav og kompetanse, slik at de kommer i flytsonen og har det bra på jobb.

Vurdering

Direktøren for styringsstaben har ikke så mye kjennskap til hvordan sammenlikning og eventuell konkurranse brukes i NAV, men mener på generelt grunnlag at hvis det kun brukes til å synliggjøre hvem som er best og dårligst, kan det virke demotiverende. Brukes det til å lære av hverandre, kan det motivere til utvikling. Dette handler i stor grad om klokt lederskap.

Tjenestedirektøren mener at motivasjon i forhold til konkurranse nok er rimelig ujevnt fordelt både blant ledere og medarbeidere. En del lar seg motivere mye av det, mens andre er det motsatt for. Dette henger ikke nødvendigvis sammen med hvem som har god eller dårlig score på målekortet. Han tror det viktigste er å se på hvordan man utvikler seg over tid, og foretar sammenlikningen kanskje vel så mye mot seg selv som mot andre, i hvert fall med noen som er sammenliknbare. Det er nok et perspektiv som kan bidra til motivasjon. Hele idéen er å heve snittet for NAV som virksomhet. Det er ikke interessant for han om noen er kjempegode, hvis de fleste er rimelig middelmådige.

Fylkesdirektøren mener dette motiverer mennesker i ulik grad. Hun rangerer, og legger ikke skjul på det. Mange trigges av konkurranse på en positiv måte, og bruker dette som inspirasjon til læring og forbedring.

NTL mener at de som lykkes med målekortet kan ha et avslappet forhold til sammenlikning og konkurranse, og fokusere på å jobbe metodisk og riktig. De som har dårlig score på målekortet, blir i større grad stresset og må bruke mye fokus på hvordan de kan klatre oppover på stigen. Flere av de hovedtillitsvalgte mener problemet med konkurranser er at man skal slå noen, og da må man passe på at de andre ikke blir like gode som en selv. Det kan fører til at NAV-ledere ikke deler kunnskap med hverandre, fordi det er viktigere å slå hverandre. Det kan også føre til at man ikke vil avsløre egen kompetansemangel i intern samhandling i NAV, og dermed går glipp av viktig læring.

Leder for «NAV 100 grønn» mener konkurranse er sunt, når man bruker det for å lære. Der han er overrasket over, er at ikke andre er mer interesserte i å lære av det de har lyktes med i hans kontor. Selv er han meget interessert i å lære av andre hele tiden. Både for «NAV 7 grønn» og «NAV 8 grønn» ligger en del av motivasjonen for å stå på i arbeidet, i å konkurrere med andre kontor. Lederen for «NAV 7 grønn» sier han ønsker alle NAV-kontor skal gjøre en god jobb, og så ønsker han de skal gjøre jobben enda bedre.

Leder for «NAV 23 rød» sier hun ikke involverer medarbeiderne i konkurransen mellom kontorene i fylket, og begrunner det med at hun har bestemt seg for at den konkurransen ikke er interessant for driften av NAV-kontoret. I den månedlige gjennomgangen av målekortet har hun fokus på det de får til, og ikke så mye på det røde. Årsaken til at de sliter med resultatene handler mye om kriseåret etter konkursen til en hjørnesteinsbedrift i kommunen i 2011. Flere av medarbeiderne sier de prøver ikke å la det gå så mye inn over seg at de har mye rødt i målekortet, og at de i stedet fokuserer på å gjøre en god jobb for brukerne. Én informant sier hun er glad det bare er gjennomgang én gang i måneden av målekortet, fordi hun synes det er veldig demotiverende at det er så mye rødt.

Etikk

Det uavhengige tidsskriftet Velferd (2012) hadde i vår en artikkel om at NTL mener det er en fare for at konkurranse kan føre til triksing i NAV. Jeg ba NTL, direktør for styringsstab og tjenestedirektør om kommentarer til denne artikkelen. NTL sier de har fått noen signaler som gir grunnlag for å stille spørsmål ved om saker blir liggende uregistrert, for å få gode resultater på målekortet.

Tjenestedirektøren og direktør for styringsstaben ser at det i alle systemer med måling er en iboende risiko for triksing. Dette er derfor noe som tas på største alvor. Internrevisjonen har foretatt undersøkelser, men ikke funnet noen indikasjoner på triksing. NAV-direktøren har også vært tydelig på sine forventninger om at dette ikke skal forekomme.

Jeg ba ikke NAV-kontorene om kommentarer til artikkelen i Velferd, men to av NAV-lederne kom inn på tematikken selv. Lederen for «NAV 100 grønn» liker ikke at det etableres vandrehistorier om at noen lykkes fordi de jukser. I stedet for å mistenke hverandre, må kontorene prøve å lære av hverandre. Når fylkesmannen eller internrevisjonen kommer på tilsynsbesøk, sier han til sine medarbeidere at dette er bra fordi det gir dem en

læringsmulighet. Lederen for «NAV 23 rød» sier hun ikke er interessert i å skjule at de sliter med resultatoppnåelsen. I stedet bruker hun dette som argument for å få styrket ressurstildelingen, slik at de får bedre forutsetninger for å levere gode resultat.

4.4 Utfordringer med å motivere gjennom læring og forbedring

Direktøren for styringsstaben forteller at de har intervjuet ledere fra direktoratsnivå til NAV-kontor om styringsdialogen. Tilbakemeldingen er at dagens styring har for mye fokus på rapportering av det som har skjedd, og for lite på beslutningsstøtte på de gode veivalgene framover. Dette bør derfor justeres framover. NAV må aktivt bruke risikostyring for å styrke fokus på hva som ligger foran etaten, framfor å ha et for stort fokus på kontroll- og rapporteringsfokus på det som har vært. Samtidig må NAV ha kontroll på noen områder, for å ha oversikt over i hvilken grad etaten leverer med de ressursene som er tildelt.

Riksrevisjonens kontrollfokus, samt politikeres risikoaversjon og ønske om detaljregulering, bidrar også til kontrollfokus i NAV. Hun opplever for øvrig at NAV er en utviklingsorientert etat, som både ønsker og evner å lære og forbedre seg og sine tjenester.

Tjenestedirektøren tror styringsdialogen bidrar til læring og forbedring, hvis man evner å vektlegge dialogen i disse møtene. Når han har styringsdialog med fylkesdirektørene, er han mer opptatt av de store trekkene enn av detaljer rundt de enkelte styringsparameterene. De har dialog om situasjonen og årsaksforhold innenfor de ulike fagområdene, og tiltak for å bidra til en positiv utvikling. Han er opptatt av å bidra til støtte og utvikling, selv om det er mer tidkrevende enn å kontrollere og se på avvik. Denne form for styringsdialog tror han virker motiverende. Så er man avhengig av at fylkesdirektørenes styringsdialog med lederne for NAV-kontorene gjennomføres på denne måten. På samme måte som hans styringsdialog kan bli bedre, er det sikkert også et forbedringspotensiale i fylkene.

Når det gjelder rapporteringen, er han åpen for at det kanskje rapporteres for mye. Han har kapasitet til å behandle all informasjon han får gjennom rapportering. Hvert tertial går han gjennom alle fylkenes rapporter, og hver måned går han igjennom målekortene til fylkene. Han setter av to hele dager hver måned til styringsdialoger. Men han har mer informasjon enn han klarer å bruke. Han har ambisjon om å endre «Mål og disponeringsbrevet» fra 100 til 15-20 sider i 2013. Dette som følge av informasjon han mottar gjennom rapportering og styringsdialog, og at modenhetsnivået i organisasjon er høyere enn det var for to år siden.

Fylkesdirektøren mener styringsdialogen mellom henne og hennes ledere bidrar til læring og forbedring. Tidligere gjennomførte hun styringsdialog med én leder om gangen, innenfor en ramme på én time. Nå samler hun flere kontor til styringsdialog gjennom en hel dag, noe som gjør at de kan gå i dybden. Dialogen i disse møtene appellerer til å lære av hverandre, noe hun har fått mange positive tilbakemelding om fra lederne. Hun legger større vekt på støtte og læring, enn kontroll og styring. Samtidig må hun også styre og ha kontroll på jobben som gjøres i enhetene. Hun fremhever suksess framfor avvik. I møter med lederne begynner hun alltid med det som fungerer godt, for å ha et positivt utgangspunkt for dialogen. Og så må hun også komme inn på det som ikke virker, ellers kommer de aldri videre. Hvis en enhet har dårlige resultater jevnt over, virker det lite troverdig å skryte de opp etter veggen for ett positivt resultat. Også her må det skapes en balanse ut fra den faktiske situasjonen.

De hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet mener mål- og resultatstyringen i begrenset grad bygger opp under læring og forbedring. Akademikerne mener begrepet styringsdialog burde erstattes av begrepet læringsdialog. NTL mener det er for mye fokus på det som ikke oppnås i styringsdialogen, og tror det kan oppleves demotiverende for enheter som sliter. Unio mener det kanskje er behov for lederopplæring, for å sikre at de bruker mål- og resultatstyring mest mulig hensiktsmessig. Samtidig opplever de hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet at NAVs kultur på læring og forbedring går sakte framover. De får signaler om at det har blitt mer fokus på det som enhetene lykkes med, men dette kan også henge sammen med at resultatene jevnt over er blitt forbedret.

Leder for «NAV 100 grønn» mener en så stor organisasjon som NAV trenger styring, kontroll og fokus på avvik. Samtidig er det viktig å balansere dette mot støtte og fokus på suksess og læring. Han synes ikke styringsdialogen bidrar til læring og forbedring. Han opplever at de overordnede er opptatt av hva de ikke har fått til, og ikke hva de har fått til. De må levere tiltak på alt som er rødt. Det grønne snakker de ikke om. Og hva er det vi kan lære av? Det er det grønne. De har slitt med to styringsparametere inneværende år, og har blitt stresset på disse i styringsdialogen. Når de etter mye arbeid endelig finner tiltak som fungerer, er det ingen i neste styringsdialog som er interesserte i hva de gjorde for å få det til. For da er det grønt, og da snakker de bare om det neste som er rødt. Han mener dette er lite hensiktsmessig. Fylkesleddet burde da ha hjulpet dem til å se hva de gjorde der, som kan overføres til andre områder. Men det må vi finne ut av selv. Og da blir styringsdialogen bare stress.

Det er for han en innebygd konflikt mellom begrepene styring og dialog. En dialog bør være gjensidig, da setter man seg ned for å snakke sammen for å utvikle noe. Styring er noe helt annet. Han synes styringsdialogen blir ovenfra og ned. Han liker ikke ordet styringsdialog, og han liker ikke formen. Dette er en form som ikke skaper utvikling og motivasjon. Han ønsker seg noe annet, og det er han tydelig på til fylkesdirektøren. Han ville heller hatt en utviklingsdialog enn en styringsdialog med fylkestrygdedirektøren. Styringsdialogen er en rapporteringssituasjon, og det kunne han gjort skriftlig.

Leder for «NAV 7 grønn» opplever styringsdialogen som positiv, fordi ledelsen gjennom den viser interesse for hva som går bra og hva som kan forbedres. Styringsdialogen er veldig nyttig, og han håper den fortsetter. Han opplever at fylket legger vekt på læring og støtte i styringsdialogen, men dette kan henge sammen med at de har gode resultater. For de kontorene som sliter, kan det nok tenkes at de opplever at det er mye fokus på avvik og kontroll. Samtidig mener han det uansett må være en viss kontroll, slik at etaten vet at den kommer dit den skal. Fordi de leverer så gode resultater får de mye autonomi, og det er en viktig motivasjonskilde.

Leder for «NAV 8 grønn» opplever at rapporteringen og styringsdialogen gir grunnlag for læring og forbedring. Når de ikke registrerer rett i systemene og dermed ikke får resultatene de burde hatt, gir det læring. Fylket har stort fokus på målekortet, og lager oppskrifter på hva de må huske. Styringsdialogen har fokus både på resultatene tilbake i tid, og på hva de kan gjøre for å forbedre seg framover i tid. I styringsdialogen deltar flere NAV-kontor fra samme region, som utveksler gode ideer og erfaringer seg imellom i styringsdialogen. Selv om de har gode resultater, kan de lære av andre kontor som sliter. Fylkesdirektøren kan nevne gode eksempler fra andre enheter på hvordan de har lyktes på enkelte områder.

Lederen for «NAV 8 grønn» sier det motiverer når de får forståelse for at de har utfordringer med resultatene som følge av en vakant stilling. Hun opplever at også kontorene med mye rødt får forståelse, samtidig som det forventes at de forbedrer resultatene. I styringsdialogen med enhetene i regionen går fylkesdirektøren rett på sak: «Du er rød på det og det parameteret. Hvorfor er du det? Har dere ikke gjort det dere skal?» Da hjelper det ikke å komme med bortforklaringer. Det er han ikke opptatt av, han er opptatt av resultatet. Selv får de skryt i styringsdialogen for gode resultat i målekortet, men hovedfokus er på det røde. Det

gjør henne ikke mindre motivert, men det hadde ikke gjort noe om det ble mer fokus på grønne resultat.

Leder for «NAV 23 rød» synes ikke rapporteringen og styringsdialogen bidrar til læring og forbedring. De er i en region med kontor som er mye større og mye mindre enn dem, og det er begrenset hva de kan hente av kunnskap fra deres erfaringer i styringsdialogen. Styringsdialogen fokuseres på det røde, og hva som skal til for å bli bedre. Det er lite fokus på det grønne.

Belønning

Tjenestedirektøren sier det ikke er noen ordninger som gir belønning i kroner og øre, og det tror han er fornuftig i en kunnskapsorganisasjon som NAV. I den grad det har vært snakk om noe som likner på belønning må det i så fall være en opplevelse av status og prestisje, men han er usikker på om det er det som motiverer ansatte mest. NAV har medarbeidere med ganske stor organisasjonsforpliktelse, som er opptatte av å nå gode resultater. Den gule ledertrøya som NTL viser til i Velferd (2012) at NAV brukte i intern konkurranse mellom fylkene, praktiseres ikke i dag. Dette ble brukt over en veldig kort periode da NAV lå milevis unna der etaten ønsket å ligge, og der det var store forskjeller mellom enheter. Ideen var å heve gjennomsnittet, mer enn å fokusere på at noen var bedre enn andre.

Fylkesdirektøren forteller at den viktigste belønningen er anerkjennelse for gode resultater. Kontorer som sliter får ekstra oppfølging, uten at dette informeres om til andre enheter. Kontorer med gode resultater får større handlingsrom til selv å finne ut hvordan nå målene. De går ikke inn og styrer disse enhetene i samme grad, noe hun tror kan virke motiverende.

Direktør for styringsstaben vet for lite om dette til at hun kan uttale seg. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud sier de har begrenset kunnskap om det, men at de har sett at enkelte belønnes for gode resultater gjennom lønnsforhandlinger. I tillegg har de kjennskap til at kontor kan belønnes kollektivt for gode resultater.

Leder for «NAV 100 grønn» har tro på belønning, så lenge det ikke har form som et «trynetillegg». Da de oppnådde et målkrav de hadde strevet med å få til over lengre tid, serverte de frukt til alle for å feire. Da fikk alle på kontoret belønning, selv om det var noen som hadde gjort en innsats på vegne av alle.

«NAV 7 grønn» får blomster de månedene de er beste NAV-kontor i fylket, og opplever at det er veldig hyggelig. De får i ulike sammenhenger veldig gode tilbakemeldinger om at de gjør en veldig god jobb. De opplever at fylkesleddet er veldig flink til å gi signalisere det. Medarbeiderne opplever at de i tillegg har en leder som er flink til å påskjønne dem i det daglige, og gir dem gode tilbakemeldinger på jobben de gjør. Kommunen er kanskje de som kommer med færrest tilbakemeldinger på resultatene, selv om de også opplever at noen i kommunen legger merke til dem. De får ikke blomster fra kommunen, men det hender noen stikker innom og sier hei og sier de har vært flink. Leder reagerte imidlertid sterkt på at de fikk dårlig uttelling i høstens lokale lønnsforhandlinger. Her opplevde han at det ikke var sammenheng mellom innsats og resultat, og belønning i form av lønnsøkning. Lønnsøkning har begrenset økonomisk betydning for den enkelte, men det viser at man blir sett og anerkjent.

«NAV 8 grønn» opplever de har en kultur der de gir hverandre anerkjennelse internt i kontoret. Fra kommunen får de lite tilbakemeldinger, så lenge de lykkes. De får anerkjennelse i styringsdialogen, men mest fokus er det på enhetene som gjør det dårlig. De har også opplevd å få avslag på søknad om støtte til en samling de ønsket å arrangere, med begrunnelse blant annet i at de greide seg så godt. Det gjør at de stiller spørsmål ved om de ikke skal få støtte fordi de lykkes.

Leder for «NAV 23 rød» sier de har fokus på belønning internt i kontoret. De har fått seg en suksessbjelle, som de ringer i hver gang de har gjort noe bra. Og det er i liten grad knyttet til målekortet.

4.5 Utfordringer med å motivere gjennom lederforankring og dialog

Direktøren for styringsstaben har ikke god nok oversikt over prosessene i alle enhetene til å uttale seg sikkert om faktiske forhold, men hun tror dette gjøres forskjellig. Hun tror det har stor betydning for medarbeidernes motivasjon hvis de involveres i fastsettelse av ambisjonsnivå for styringsparameterene. Da vil de føle seg mer forpliktet og motivert til å bidra til oppfyllelse av kravet. Etter hennes oppfatning har ledelse og medarbeiderskap vært underkommunisert som suksessfaktorer for at NAV skal nå sine mål. Gode styringssystem er ikke tilstrekkelig for å lykkes; NAV trenger også dyktige og motiverte ledere og

medarbeidere. De hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet er også inne på betydningen av godt lederskap, for å sikre at mål- og resultatstyringen brukes på en mest mulig fornuftig måte.

Tjenestedirektøren tror medarbeiderne i for liten grad involveres i hvordan mål- og resultatstyringen brukes i NAV. De har derfor tatt noen grep for å styrke involveringen. Samtidig er det begrenset hvor mye medarbeiderne kan påvirke mål- og resultatstyringen, fordi en del av beslutningene er politiske.

Fylkesdirektøren sier at når de skal planlegge et nytt år, går lederne i fylket igjennom alle styringsdokumentene sammen med medarbeiderne. De setter styringsdokumentene i sammenheng med styringsparameterene som er valgt i målekortet for neste år. Dette prøver de å gjøre på en måte som skaper engasjement for mål- og resultatstyringen for neste år.

Hovedtillitsvalgte involveres i utforming av målekortet, men de mener de burde involveres i større grad i dialog om hvordan målene skal nås. Medarbeiderne på alle nivå i etaten burde etter deres oppfatning involveres i måten mål- og resultatstyringen brukes på. Gjennom involvering opplever medarbeiderne å bli sett, og at kunnskapen deres blir verdsatt. Det ville styrket medarbeidernes eierforhold til mål- og resultatstyring, og økt motivasjonen for mål- og resultatstyring. Hvis medarbeiderne får beskjed om hva de skal gjøre uten å vite hvorfor, skaper det ikke engasjement. Akademikerne sammenfatter det slik: «Får ikke ansatte holde på rattet, trykker de lett på bremsen».

Leder for «NAV 100 grønn» mener det ikke ville bygd opp under medarbeidernes motivasjon om han hver måned presenterte resultatet på målekortet, og fylkets rangering av kontorene. Medarbeiderne vet de har målekortet, og de kjenner sammenhengen mellom hovedmålene og styringsparameterene i målekortet. Han bruker målekortet for å vise årsresultatet på slutten av året, og informerer dem om de prioriterte statlige og kommunale målene i starten av året. Nytilsatte informeres om hele målstrukturen. Kontoret feirer seg selv når de når mål de har slitt med å oppnå. Medarbeiderne vet kontoret blir målt, men de fokuserer ikke mye på dette. Medarbeiderne involveres gjennom å delta i arbeidsgrupper som kommer med innspill til hvordan kontoret kan endre måten å jobbe på for å løse utfordringer. Gjennom dette bygger han på medarbeidernes motivasjon for å gi bedre tjenester til brukerne, ikke på å forbedre resultatet i målekortet.

Medarbeiderne i «NAV 7 grønn» opplever de blir involvert. Hver måned informerer leder dem om styringsdialogen, og ukentlig går de igjennom siste informasjon fra NAV fylke. Dette er oppklarende og motiverende møter. De hjelper også hverandre med å knytte problemstillingene opp mot hovedmålene for NAV. Lederen synes disse møtene fungerer veldig godt, mye takket være selvgående medarbeidere.

Informantene fra «NAV 8 grønn» skulle gjerne endret de statlige parameterene i målekortet litt, men opplever de har liten mulighet til å påvirke siden parameterne settes av overordnet nivå. På kommunal side kan de ha innflytelse, men de mister imidlertid litt av motivasjonen for å lage kommunale styringsparametere, så lenge det ikke har noe å si om de er røde eller grønne. De er like engasjerte i jobben, men blir frustrerte når de på grunn av målekortet må nedprioritere oppgaver de mener er viktige. Den viktigste drivkraften er at de trives med arbeidsoppgavene, ikke målekortet. Men det er artig å gjøre det bra.

«NAV 23 rød» legger selv inn kommunale parametere i målekortet. Lederen mener det burde åpnes for at de også kunne legge inn noen av de statlige parameterene lokalt. I tillegg burde de kunne påvirke hvilket nivå de må ligge på for å få grønt. Kommunen mistet 650 arbeidsplasser i kommunen i fjor. Parameteret og ambisjonsnivået på oppfølging av arbeidssøkende er lagt ut fra en arbeidsledighet i Norge på litt over 1 %, mens deres kommune er oppe i 6 %. NAV kunne heller målt hva de klarer å oppnå med dette som utgangspunkt, i stedet for å ha samme mål til alle i landet. I dag kommer ikke den viktige jobben de har gjort for innbyggerne i kommunen fram godt nok.

Medarbeiderne tror det er viktig at de er kjent med parameterene kontoret måles på, samtidig som de ikke må la seg overmanne av rød score. De skal strekke seg for å nå målene, men de burde vært oppnåelige. I dag er ikke alle målene det. I tillegg har de ikke et eierforhold til alle parameterene, fordi det ikke er alle de helt skjønner. Skal de ha målekortet som et motiverende styringsverktøy, burde dette kommet på plass. En medarbeider sa det slik: «Så lenge dette ikke er på plass og vi har en tsunami på arbeidsbenken, finner vi motivasjonen i å hjelpe brukerne. Så får målekortet komme i neste omgang».

4.6 Oppsummering

Hovedmålene oppleves meningsfulle og motiverende av informantene, men er i varierende grad framme i ansattes bevissthet i det daglige arbeidet. Resultatmålene har et potensiale til å motivere i større grad enn de gjør. Informantene peker blant annet på utfordringen med å inkludere kommunale resultatmål i målekortet.

Informantene med gode resultat motiveres av målingene, mens informantene som sliter med resultatoppnåelse finner motivasjon andre steder. Informantene opplever ubalanse i hva som måles og ikke måles, og flere gir uttrykk for at dette ikke underbygger deres motivasjon.

Lederne for NAV-kontorene opplever i varierende grad at styringsdialogen gir grunnlag for læring. De er i stor grad samstemte på at fokus i stor grad er på rød score på målekortet. Det gis i svært liten grad belønning for gode resultater i kroner og ører, noe de fleste synes å akseptere.

Informantene synes å være enige om at det er et forbedringspotensiale i involvering. Med økt involvering kunne mål- og resultatstyring virket enda mer motiverende. Risikoen ved begrenset involvering er at det kan føre til det Akademikernes hovedtillitsvalgte spissformulerte slik: «Får ikke ansatte holde på rattet, trykker de lett på bremsen».

5 Utfordringer med å motivere ansatte gjennom mål- og resultatstyring i NAV-kontorene

I dette kapittelet redegjør jeg for fem sentrale utfordringer forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring, som jeg har identifisert på grunnlag av de teoretiske og empiriske funn i denne oppgaven. Underkapitlene struktureres ut fra de mest sentrale motivasjonsfaktorene, mens jeg knytter de ulike fasene i mål- og resultatstyring til motivasjonsfaktorene de berører.

5.1 Motivasjonspotensialet til målene kan utnyttes bedre

Mål har ifølge Haukedal (2006) et sterkt motivasjonspotensiale. Jeg skal nå se funnene fra litteratursøket opp mot de empiriske funnene, og se hvilke utfordringer NAV har med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom bruk av mål.

5.1.1 Bevisstheten knyttet til hovedmålene kan styrkes

Hovedmålet til en virksomhet kan ifølge Pink (2009) gi ansatte et høyere formål å jobbe for, som skaper mening. Formål kan sees på som synonymt med de overordnede målene i DFØs terminologi, eller hovedmålene i NAVs terminologi.

NAVs hovedmål er ikke knyttet til profittmaksimering, men blant annet til å skape effekter for brukere og samfunnet. NAV skal jobbe for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad, og NAV skal bidra til et velfungerende arbeidsmarked.

Den empiriske undersøkelsen viser at informantene finner hovedmålene motiverende, samtidig som bevisstheten rundt dem ikke er til stede hos alle i hverdagen. Her kan det være et motivasjonspotensiale å hente ut gjennom å styrke oppmerksomheten og forståelsen mellom den jobben som gjøre i hverdagen, og hovedmålene.

Det kan være lærdom å hente fra blant annet leder for «NAV 100 grønn», som sier han bruker hovedmålene bevisst for å skape forståelse hos sine medarbeidere for hva som er NAVs hovedoppgaver. Informantene fra «NAV 7 grønn» har også en høy bevissthet rundt hovedmålenes betydning, og bruker hovedmålene som veiviser, fra første møte med nye brukere. Dette opplever de gir fornøyde brukere, og rydder tid til å gjøre en enda bedre jobb.

5.1.2 Resultatmålene kan bli SMARTere

Mens hovedmålene er øverst i målhierarkiet, er resultatmålene på nederste nivå. Resultatmålet er summen av styringsparameteret og ambisjonsnivået, slik dette ble redegjort for i kapittel 2. Der gjorde jeg også rede for anbefalingen fra faglitteratur om mål- og resultatstyring om at resultatmålene bør være SMARTe (Metliaas og Valstad 2006; Roos, Krogh og Roos 2010):

- Spesifikke på hva som skal oppnås
- Målbare, slik at det er mulig å etterprøve om målene er nådd
- Aksepterte av ansatte som følge av dialog mellom over- og underordnet nivå
- Realistiske; krevende, men mulige å nå
- Tidsfrister skal fastsettes for når de skal være oppfylt
- Enkle å forstå

Ut fra den empiriske undersøkelsen finner jeg utfordringer knyttet til anbefalingene om at målene skal være Målbare, Aksepterte, Realistiske og Enkle å forstå.

Målbare resultatmål

Direktør for styringsstaben understreker betydningen av at utvalget av resultatmål er balansert. Hvis ikke kan det føre til at NAV ikke når hovedmålene. Hun mener derfor det blir viktig at NAV har mot til å måle de riktige tingene, og dette er ikke nødvendigvis det som er enkelt å måle.

For de fleste vil det være mer motiverende å få tilbakemelding om hvilke effekter deres innsats har, enn å få tilbakemelding om hvor mange aktiviteter de har gjennomført. Flere av informantene er enige om at resultatmålene i for stor grad er aktivitetsmål og i for liten grad effektmål, og er bekymret for at dette kan gå ut over motivasjonen til ansatte. Noen av informantene er inne på problemet med å måle effekter, som en av årsakene til vektleggingen av aktivitetsmål. Tjenestedirektørens ambisjon er imidlertid å få gjort en dreining mot effektmål allerede fra 2013, såfremt departementet gir sin aksept til dette. Mange av informantene er for øvrig enige om behovet for å bruke evalueringer som et supplement til målingene i målekortet, i en erkjennelse av at det er vanskelig å måle alle forholdene.

Christensen og Lægreids (2002) undersøkelse av hvordan mål- og resultatstyring anvendes i staten omfattet intervju med statsråder, departementsråder og etatsjefer. De fant at det var en

utbredt oppfatning blant etatslederne at tildelingsbrevet er for langt og detaljert, og uten signaler om hvilke mål som skal prioriteres. Dette er med andre ord ikke en ny utfordring.

I Arbeidsdepartementets tildelingsbrev for 2012 ovenfor Arbeids- og velferdsetaten viser de til at datagrunnlaget på kort sikt begrenser deres muligheter til å utarbeide gode styringsparametre, men at de på lang sikt vil jobbe for å videreutvikle dem (Arbeidsdepartementets tildelingsbrev, 2012). Ut fra disse signalene skulle det være grunnlag for en viss optimisme i mulighetene for videreutvikling av styringsparameterene.

Ut fra Pinks (2009) teori om mål, har mål som gir en overordnet mening en spesielt sterk motiverende kraft. I så måte kan det være noe å hente for NAV gjennom å vektlegge effektmål i større grad. Samtidig gir ikke informantene fra NAV-kontorene uttrykk for at dette er et problem. Jeg skal nå gjøre nærmere rede for andre utfordringer knyttet til resultatmålene.

Aksepterte resultatmål, som er Enkle å forstå

En av anbefalingene er at resultatmålene er *aksepterte* av ansatte som følge av dialog mellom over- og underordnet nivå. En annen anbefaling er at målene skal være *enkle* å forstå. Disse henger sammen. Begge anbefalingene kan innfris gjennom økt involvering.

Motivasjonsteorien om mål underbygger betydningen av involvering fordi det forsterker forpliktelsen til å nå målene (Haukedal, 2006). Ifølge Pink (2009) styrker mål som ansatte er med på å fastsette, deres indre motivasjon. Det bidrar til at det å nå målet blir en belønning i seg selv. Tjenestedirektøren er tydelig på at han ønsker en diskusjon med ledere og medarbeidere om hvilke mål det er riktig å styre mot, og direktøren for styringsstaben er bevisst på at involvering forsterker motivasjonen for å nå målene. En utfordring tjenestedirektøren peker på, er at en del beslutninger ligger på politisk nivå, og dermed ikke kan bli gjenstand for diskusjon i NAV.

Informantene fra «NAV 8 grønn» ønsker forandring på de statlige styringsparameterene, men opplever de har liten mulighet til å påvirke siden parameterne settes av overordnet nivå. Leder for «NAV 23 rød» mener det burde åpnes for at de også kunne legge inn noen av de statlige parameterene lokalt, og at de også kunne påvirke ambisjonsnivået. I dag har de ikke et eierforhold til alle parameterene, fordi det ikke er alle de helt skjønner. De sier tydelig fra om at dette må på plass for å styrke målekortets motivasjonspotensiale.

Informantene er enige om at resultatmålene har alt for stort fokus på kvantitet, og for lite på kvalitet. Det er også enighet om at dette bør endres, for å styrke ansattes motivasjon knyttet til målingene. Fylkesdirektøren påpeker at telling av utførte arbeidsoppgaver ikke nødvendigvis motiverer den enkelte medarbeider, hvis ikke innholdet har ønsket kvalitet. Enkelte informanter fra NAV-kontorene etterlyser også bedre resultatmål for medarbeidernes trivsel.

Flere av informantene savnet noen resultatmål. NTL fortalte de har fått tilbakemeldinger fra medlemmer om at de som har oppgaver som ikke måles, opplever at dette arbeidet ikke er noe verdt. Flere av de kommunalt ansatte informantene i ulike NAV-kontor kom inn på dette, og sa de opplevde det som demotiverende at de kommunale arbeidsoppgavene ikke blir målt. Samtidig var det for ett av NAV-kontorene vanskelig å motivere seg for å legge inn kommunale resultatkrav så lenge kommunen ikke engasjerte seg.

Jeg viste i innledningen til Breiviks (2010) studie av hvordan mål- og resultatstyring brukes av Arbeids- og velferdsdepartementet i styringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Han avgrenset oppgaven fra å studere mål- og resultatstyring i NAV, men pekte samtidig på at det kunne vært interessant å studere nærmere utfordringene med å utvikle resultatmål både for statlig og kommunal del av NAV-kontorene.

Tilbakemeldingen ovenfor fra flere av informantene, bekrefter at det er utfordringer knyttet til å utvikle resultatmål på kommunal side. Samtidig informerer informantene fra to av NAV-kontorene om at de har tatt inn kommunale resultatmål i målekortet, og at dette er et viktig bidrag til å skape oversikt og til å binde organisasjonen sammen.

Realistiske resultatmål

Den tredje anbefaling jeg retter oppmerksomheten mot, er at resultatmålene er *realistiske*, dvs. krevende, men mulige å nå. Ifølge Haukedal (2006) kan mål motivere til innsats for å nå målet innen de frister som blir satt. Dette forutsetter imidlertid ifølge Pink (2009) at målene stimulerer til mestring, og at målet er krevende men ikke urealistiske.

I utvalget av informanter, er det ett NAV-kontor som sliter med resultatene. Det var derfor naturlig å anta at «NAV 23 rød» ville være engasjert rundt dette teamet, og det var de. De er enige om at de motiveres av å jobbe for å nå mål, men at det er viktig at målene er oppnåelige for at det skal motivere. De mener målene og målingene burde sees i sammenheng med

ressursene de har til rådighet, slik at dette oppleves mer rettferdig. Selv om de ikke sier direkte at målenes urealisme gjør dem demotiverte, viser de flere ganger i intervjuet til at de distanserer seg fra målekortet for å bevare motivasjonen for jobben. En medarbeider i «NAV 23 rød» tydeliggjør dette i sitt utsagn: «Så lenge dette ikke er på plass og vi har en tsunami på arbeidsbenken, finner vi motivasjonen i å hjelpe brukerne. Så får målekortet komme i neste omgang».

Overskriften om SMARTERE resultatmål er lånt fra Christensen, Lægreid og Ramslien (2006), som i sin studie av mål- og resultatstyring i UDI viser at NAV ikke er alene om å ha utfordringer med å innfri anbefalingene om SMARTE resultatmål. Også her var det utfordringer blant annet knyttet til ubalanse mellom kvantitative og kvalitative resultatmål.

Mål styrer atferd

Mål styrer ifølge Haukedal (2006) fokus, noe teori om mål- og resultatstyring også legger til grunn. Det virksomheten velger å måle, påvirker ansattes atferd (Kaplan og Norton, 1992).

Informantene bekrefter at hva som måles og ikke måles påvirker hva de motiveres til å prioritere. Spesielt for NAV-kontorene med god score, er målekortet en viktig motivasjonskilde til hva de skal fokusere på. Fristene kan virke stressende, men samtidig motiverer det til å holde trykket opp og levere på målkravene innen fristen for å få god score på målekortet. Ett av NAV-kontorene opplever at de mestrer kravene i målekortet så godt at de har satt seg sine egne mål i tillegg. De gode resultatene forsterker motivasjonen, fordi de får bekreftet at det de gjør virker. På den andre side distanserer «NAV 23 rød» seg fra målekortet, noe som nok henger sammen med opplevelsen av manglende mestring knyttet til målkravene.

5.2 Tydeligere prioriteringer av krav kan gi økt opplevelse av autonomi

Pink (2009) finner ut fra sine studier at autonomi er den aller viktigste faktoren for å motivere ansatte til å bidra til resultatoppnåelse. Han presiserer at autonomi innebærer et engasjement og en forpliktelse om å bidra til resultatoppnåelse i et forpliktende samarbeid med andre. I sin ytterste konsekvens innebærer autonomi at ansatte kan velge hvilke arbeidsoppgaver de skal gjøre når, hvordan de skal gjøre de og hvem de skal samarbeide med for å nå målene.

Hackman og Oldham (1980) fant at autonomi sammen med tilbakemelding var de to motivasjonsfaktorene som må være til stede for at ansatte skal være motiverte. Ifølge dem innebærer autonomi at den ansatte selv kan velge hvordan arbeidsoppgavene løses.

I innledningen viste jeg til at balansen mellom autonomi og kontroll er et sentralt element i mål- og resultatstyring. Overordnet nivå fastsetter ifølge den teoretiske modellen de overordnede målene, men overlater til underordnet nivå å bestemme *hvordan* de vil nå målene. Dette fordi underordnet nivå har den beste faglige forutsetningen for å finne de riktige tiltakene (Breivik, 2010). Ramsdal og Skorstad (2004) mener det ikke blir gjennomført slik i praksis. Det utarbeides detaljerte mål, og en omfattende rapportering av resultatene. Mål- og resultatstyringen fører dermed til mindre autonomi og mer kontroll.

Bård Kuvaas (Dagens Næringsliv, 06.12.11) er også kritisk til konsekvensene mål- og resultatstyring har på autonomi. Han mener virksomheter i stedet for å utarbeide et målhierarki med resultatmål som ansatte styres og måles etter, bør begrense seg til å utarbeide noen få overordnede mål. Når disse er forankret i virksomheten, bør ansatte selv få finne ut hvordan de skal jobbe for å bidra til at virksomheten når de overordnede målene. Dette mener han er å legge til rette for autonomi i praksis.

Hva mener så informantene om rammene mål- og resultatstyring gir for autonomi i NAV? En kort oppsummering er at de hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet er bekymret, mens NAV-kontorene i hovedsak ikke opplever å bli detaljstyrt. Den største begrensningen de opplever for egen autonomi, er begrensede ressurser til å utføre det de ønsker. Direktør for styringsstab og tjenestedirektøren mener det kan gjøres noe med denne opplevelsen gjennom tydeligere prioriteringer fra direktoratet på alle kravene til underordnet nivå. Samtidig må dyktige ansatte i NAV-kontorene selv foreta prioriteringer hver dag. Vi skal gå nærmere inn på funnene fra intervjuene.

Hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet har fått mange signaler om at ansatte opplever at de har begrenset handlingsrom, noe som kan påvirke deres motivasjon. NTL mener NAV er langt unna idealet for mål- og resultatstyring om at overordnet nivå setter mål, og overlater til underordnet nivå å finne ut hvordan målene skal nås. Akademikerne mener det ikke er en overkommelig mengde krav til å sikre nødvendig handlingsrom lokalt: «Nå er det så mange krav, at du hopper fra tømmerstokk til tømmerstokk».

Direktør for styringsstaben mener det er vanskelig å unngå opplevelsen av ikke å ha tilstrekkelig med ressurser til å greie alle oppgaver, og at dette gjør prioriteringer nødvendige i alle nivå i virksomheten. Tjenestedirektørens mener det fortsatt er ganske store frihet i måten å utøve faget på, og hva man prioriterer i det enkelte NAV-kontor. Han mener det er et betydelig handlingsrom, og han ønsker ledere som benytter seg av dette handlingsrommet.

Ifølge Johansen og Vetlesen (2000) avhenger autonomi ikke bare av ytre rammer, men også av den enkeltes evne til å ta beslutninger på selvstendig grunnlag. Tjenestedirektørens forventning til sine ledere kan ses i denne sammenheng. Han forventer at lederne evner å foreta prioriteringer, og selv finne tiltak for å nå målene.

Ut fra dette kan det virke som informantene fra NAV-kontoret tar det handlingsrommet de trenger, og ikke opplever å bli detaljstyrt av resultatmålene. Samtidig er ressursene en utfordring. Dersom direktoratet får, eller tar, handlingsrom og tydeligere prioriterer mellom alle sine krav til NAV-kontorene, kan dette hjelpe ansatte i kontorene i de prioriteringene de uansett må gjøre hver dag.

5.3 Mestringsopplevelsen kan forsterkes

Mestring er ifølge Pink (2009) en motivasjonsfaktor som krever mye av den enkelte ansatte for å oppnå. Det innebærer for det første at man innser at talent ikke er nok, det kreves ofte hardt og målbevisst arbeid over lengre tid for å oppnå det. Denne prosessen innebærer gjerne smerte. Ofte er det også slik at selv om man strekker seg mot mestring, vil man aldri helt oppnå det. Gevinsten er den sterkt motiverende opplevelse av flyt, når man opplever en perfekt balanse mellom kompetanse og utfordringer.

Intervjuene med informantene avdekker ulik grad av mestring. I «NAV 7 grønn» bruker lederen å ta fram flytsoneskjemaet på White Board med jevne mellomrom, slik at de kan snakke sammen om de opplever at det er balanse mellom krav og kompetanse, slik at de kommer i flytsonen og har det bra på jobb. Akademikerne mener arbeidssituasjonen for mange kan oppleves som å balansere mellom tømmerstokker. I «NAV 23 rød» er situasjonen en annen enn i «NAV 7 grønn», og en medarbeider beskrev arbeidssituasjonen som å ha en tsunami på arbeidsbenken. Dette er signaler som viser at noen av informantene sliter for å

oppleve mestring i hverdagen, og dermed blir det en utfordring med å motivere ansatte gjennom mål- og resultatstyringen.

Det er viktig å være bevisst at mens mestring kan virke motiverende, kan manglende opplevelse av mestring virke demotiverende. Hertzberg (1968) kom i sine omfattende studier fram til at prestasjon er den viktigste motivasjonsfaktoren. Prestasjon er nært knyttet til mestring; for å prestere er man avhengig av å mestre oppgavene. Han fant også at manglende prestasjoner kan virke demotiverende.

Hvordan NAV som virksomhet mestrer å utføre sine oppgaver, har også betydning for den enkelte ansattes mestringsopplevelse. Direktør for styringsstaben og tjenstedirektøren mener det har vært nødvendig å ha fokus på å få bedre orden og struktur, med de utfordringene NAV har hatt. I neste omgang kan dette etter deres vurdering gi bedre grunnlag for å jobbe med kvalitet.

Etter Johnsens (2007) vurdering kan tellekanter være nødvendig for å skape orden og oversikt når en virksomhet går igjennom store omstillinger. Gjennom orden skapes grunnlag for å øke effektiviteten i virksomheten, og på denne måten forebygger man privatisering.

Tjenstedirektøren forteller at NAV som virksomhet har stadig økende grad av mestring. Dette bekreftes i Stortingsproposisjon nr. 1 (2011-2012). Der står det at NAV i sine første år etter etablering i juli 2006 hadde store utfordringer med å gjøre gode strategiske intensjoner om til handling. Dette førte til en smertefull start på NAVs virke, både for brukere, samfunn og ansatte. Utviklingen har imidlertid vært positiv på flere områder de siste årene.

Den positive utviklingen åpner etter tjenstedirektørens vurdering for at mål- og resultatstyringen kan tilpasses til å måle mindre på aktiviteter og mer på effekter, mer på kvalitet og mindre på kvantitet. Hvis ledelsen sammen med medarbeiderne fortsetter den krevende jakten på gode resultatmål knyttet til kvalitet og effekt, kan dette bidra til å styrke ansattes motivasjon. Parallelt vil stadig større grad av mestring for NAV føre til at enda flere brukere får rett ytelse til rett tid, noe som frigjør ressurser til oppfølging av brukere ut i arbeid og aktivitet. Gjennom disse prosessene vil økt mestring for NAV føre til økt mestring for den enkelte ansatte.

Utfordringen er å balansere arbeidet for økt mestring for NAV som virksomhet med den enkelte ansattes behov for det samme. Dette kan være en vinn-vinn-situasjon for ansatte og virksomhet, hvis man ser dette i et harmoniperspektiv. Dette vil imidlertid ikke dekke hele bildet. Hvis virksomhetens ledere stiller for høye krav til økt effektivitet, kan advarslene fra Ramsdal og Skorstad (2004) som jeg viste til i innledningskapitlet være på sin plass. Etter deres vurdering fører mål- og resultatstyring til en enøyd jakt etter effektivisering, som fjerner nødvendig slakk i arbeidsdagen til å hente seg inn igjen etter å ha strukket egen mestringsevne langt. En slik intensivering av ansattes arbeidsvilkår kan føre til psykisk utmattelse i lengden.

Det er opp til virksomhetens ledere, i samarbeid med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, å vise at Ramsdal og Skorstads beskrivelse ikke finner gjenklang i opplevelsen av å jobbe i NAV. Lykkes virksomhet med denne balansegangen, kan mål- og resultatstyring være et verdifullt verktøy for stadig å øke både NAV og de ansattes mestring.

5.4 Tilbakemelding som motivasjonskilde har forbedringsmuligheter

Mål- og resultatstyring kan ses på som et tilbakemeldingssystem mellom over- og underordnet nivå gjennom den kontinuerlige prosessen mellom målsetting, resultatrapportering og styringsdialog.

Jeg velger å ta den teoretiske gjennomgangen i sin helhet om hvordan og hvorfor tilbakemeldinger kan virke motiverende, før jeg viser funn fra intervjuene. Dette for å skape nødvendig teoretisk grunnlag for å analysere funnene. Kort oppsummert finner jeg at motivasjonspotensialet i tilbakemeldinger kan utnyttes bedre, men dette kommer jeg tilbake til.

Både Hackman og Oldham (1980) og Herzberg (1968) fant at tilbakemelding er en av de viktigste motivasjonsfaktorene. Hackman og Oldham fokuserer på tilbakemeldingen den ansatte får direkte fra arbeidsprosessen. Dette da det er en mer umiddelbar og direkte tilbakemelding på egen innsats, som ikke er påvirket av forholdet mellom den ansatte og den som gir tilbakemeldingen. Herzberg fokuserer på anerkjennelse fra ledere eller kollegaer for vel utført arbeid.

Øiestad (2004) nyanserer begrepet tilbakemelding i større grad enn de to andre kildene gjør. Hun presiserer at tilbakemelding er mer enn å gi en ansatt ris eller ros. Det kan være en enkel tilbakemelding til den ansatte om at hun har gjort en god jobb, eller en mer spesifisert tilbakemelding der man også forteller henne hvorfor man mener jobben var godt utført. Så langt er Øiestad inne på det samme som Hertzberg, men ifølge Øiestad er ikke dette nok. I tillegg til å få anerkjennelse for det de *gjør*, trenger ansatte å bli verdsatt for den de *er*. Dette kan man gjøre gjennom å anerkjenne ulike sider ved den ansattes personlighet.

Tilbakemelding er ifølge Øiestad (2004) også å se den ansattes følelser og opplevelser, og vise at man ser de. Det kan man gjøre gjennom å lytte til den ansatte, uten nødvendigvis å løse problemet. Lønnsfastsettelse og endring av lønn er en annen form for tilbakemelding. Leders valg av om ansatte tas med på råd og involveres i beslutninger er også en form for tilbakemelding. Øiestad nevner flere andre direkte og indirekte former for tilbakemelding, og skriver at fellestrekket for tilbakemelding er at det innebærer å vise interesse.

Positive, nyanserte og presise tilbakemeldinger hjelper ifølge Øiestad (2004) den ansatte til å se egne ressurser og hva hun utfører godt. Dette gir økt tiltro til egen mestring, og motiverer til å utvikle seg videre for enda bedre resultatoppnåelse. Kritiske tilbakemeldinger kan også virke motiverende, hvis de ikke blir for dominerende i antall i forhold til positive tilbakemeldinger (Øiestad, 2004).

Styringsdialogen

Lederne for NAV-kontorene opplever i varierende grad at styringsdialogen gir grunnlag for læring. Noen er meget tilfredse, mens andre er mer kritiske. Det som er gjennomgående er at de opplever at styringsdialogen i for stor grad fokuserer på rød score enn grønn score på målekortet. Siden dette involverer informanter fra NAV-kontor i to ulike fylker, indikerer det at dette sannsynligvis er tilfelle også i andre fylker. På den andre siden viser fylkesdirektøren fra NAV Buskerud at hun bevisst vektlegger grønn score, for å stimulere til læring og utvikling. Hun organiserer styringsdialogen som møter der flere NAV-ledere deltar samtidig, og vektlegger en dialog mellom dem som stimulerer til læring og forbedring. Betydningen av dette underbygges av Hoff og Holving (2002). De mener det er meget viktig for virksomhetens utvikling, at lederne evner å skape engasjement blant ansatte for å dele kunnskap seg imellom.

Tjenestedirektøren viser han ser tilbakemeldingenes motivasjonskraft når han sier at mennesker har behov for å bli sett for den jobben de gjør. I hans styringsdialog med fylkesdirektørene vektlegger han å ha en bred dialog om situasjon og årsaksforhold innenfor de ulike fagområdene, og tiltak for å bidra til en positiv utvikling. Han er opptatt av å bidra til støtte og utvikling, selv om det krever mer av han enn å kontrollere og se på avvik. Denne form for styringsdialog tror han virker motiverende. Vurdert opp mot motivasjonsteorien om tilbakemelding og Gino og Pisanos (2011) anbefaling om å lære av suksess, er han på trygg grunn i sin vurdering. Ifølge Gino og Pisano (2011) er det en generell tendens i arbeidslivet til ikke å studere årsaker til suksess nærmere, men i stedet gå videre i søken etter nye utfordringer. Dermed glipper viktige muligheter for læring og forbedring.

Breivik (2010) fant i sin studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2006-2009, at rapporteringen mer hadde karakter som kontrollsystem enn et system for læring og forbedring. Den omfattende rapporteringen hadde en viktigere funksjon som informasjonskilde for politisk ledelse, enn som grunnlag for utvikling av mål- og resultatstyringen.

Det flere av informantene opplever er at de gjennom fokus på rød score i styringsdialogen, i begrenset grad får anerkjennelse for vel utført arbeid. Kritiske tilbakemeldinger kan også virke motiverende, men ut fra motivasjonsteori er det mest å hente i form av læring og utvikling gjennom positive tilbakemeldinger. Flere av informantene mener begrepet styringsdialog bør erstattes av utviklingsdialog. Ord har en sterk kraft, så dette kan det være verdt å vurdere.

Manglende kommunale styringsparameter

Manglende målinger av kommunalt ansattes innsats på målekortet bidrar til at de ikke opplever å bli sett på samme måte som sine statlig ansatte kollegaer. Dette forsterkes av at noen av informantene opplever at kommunen involverer seg lite i arbeidet de gjør. Den samlede tilbakemeldingen dette gir, virker ikke motiverende på kommunalt ansatte i NAV-kontor der dette er tilfelle. I mangel på positiv tilbakemelding fra målekortet, henter de tilbakemeldinger andre steder. Dette viser at tilbakemelding er viktig.

Sammenlikning

NAV har gått bort fra å bruke gule skjorter som tilbakemelding på hvem som vant konkurranser. Tjenestedirektør og direktør for styringsstaben mener sammenlikning kan virke motiverende når den bidrar til å lære av hverandre, men har begrenset motiverende kraft når den brukes til konkurranse. Flere av direktørene mener konkurranse motiverer ulikt, noe de ulike tilbakemeldingene fra informantene i NAV-kontorene bekrefter. Mitt spørsmål i denne sammenheng er: Hvis hensikten med konkurranser er å lære, og ikke å være bedre enn andre, vil det da kanskje være et tydeligere signal hvis man konsekvent betegner dette som sammenlikninger og ikke konkurranser?

Involvering

Involvering er også en tilbakemelding. Den som involveres opplever å bli sett og verdsatt. Både Johnsen (2007) og Engelstad (1999) peker på involvering av medarbeidere som en nøkkel for å få motiverte medarbeiderne. Involveringen kan bidra til at dårlige idéer ikke settes ut i livet, og til å forsterke effekten av gode idéer. Velten et al (2008) understreker betydningen av at virksomheten utvikler en kultur som ikke bare i ord, men også i handling vektlegger involvering av medarbeiderne.

Flere av informantene blant hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og i NAV-kontorene opplever at involveringen knyttet til mål- og resultatstyringen er begrenset. Dersom de involveres mer framover, mener de det vil styrke deres eierskap og dermed forpliktelse til mål- og resultatstyringen. Med andre ord vil det styrke deres motivasjon til å nå resultatmålene. Dette er i samsvar med direktør for styringsstabens vurdering av betydning av involvering. Tjenestedirektøren signaliserer at han ønsker å øke involveringen, så langt dette er mulig. Dette gir grunn til optimisme for mulighetene for å styrke forpliktelsen til å nå resultatmålene.

På den andre siden savner flere av NAV-kontorene at kommunene involverer seg mer. Dette kan tolkes som en tilbakemelding om manglende engasjement, og noen av informantene opplever dette som demotiverende.

5.5 Belønning og straff bør brukes med varsomhet

Tredje element i definisjonen av mål- og resultatstyring er ifølge Christensen, Lægreid og Ramslien (2006) at overordnet nivå belønner eller straffer underordnet nivå på bakgrunn av resultatoppnåelsen. Det teoretiske grunnlaget for belønning og straff er å finne i økonomisk teori om mennesket som rasjonelt og nyttemaksimerende. Vrooms (1964) forventningsteori baserer seg på dette menneskesynet. Teoriens utgangspunkt er at ansattes innsats avhenger av hvilken nytteverdi den vil få i form av ønsket belønning eller fravær av straff.

Det er imidlertid mange motivasjonsteoretiske utfordringer med bruk av belønning og straff. Utfordringen med å gi belønning til noen er at andre kan oppleve dette urettferdig. Dette stiller store krav til de som gir belønning, om å utvikle et system som virker mer motiverende enn demotiverende (Haukedal, 2006).

Ifølge Pink (2009) er belønning en form for ytre motivasjon, som i beste fall kan gi en kortvarig effekt. Det er også en risiko for at belønningen kan redusere den indre motivasjonen og prestasjonen til ansatte, og stimulere til uetisk atferd. Kuvaas og Dysviks (2012) mener belønning *kan* underbygge ansattes indre motivasjon, hvis den baserer seg på hva ansatte *er* for virksomheten, og ikke på siste prestasjon.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har fjernet elementet om belønning og straff i sin definisjon, og erstattet det med elementet læring og forbedring. For statlige virksomheter er det DFØs definisjon som er retningsgivende, noe følgende undersøkelser bekrefter.

Bruk av incentiver som belønning og straff har ikke vært brukt i statlige virksomheter i Norge (Christensen og Lægreid 2002: Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). Det er derimot vanlig at svake resultater fører til at departementet følger virksomheten tett opp og krever mer omfattende rapportering. Hvis autonomi oppleves som et gode, kan svekkelse av godet dermed oppleves som en form for straff.

Brevik (2010) fant i sin undersøkelse ikke at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga noen form for belønning eller straff til NAVs direktoratet på bakgrunn av rapporteringen av resultater. Selv om NAV hadde dårlige resultater i denne perioden på noen områder, økte likevel tildelingen av ressurser til etaten.

Bruk av sterke incentiver kan øke risikoen for triksing med resultatene. I min undersøkelse fant jeg ingen holdepunkter for at det forekommer triksing med resultatene i NAV. Jeg fant heller ikke at noen mottar direkte belønning eller straff på bakgrunn av resultatoppnåelsen.

Tjenestedirektøren sier det ikke er noen ordninger som gir belønning i kroner og øre, noe han tror er fornuftig i en kunnskapsorganisasjon som NAV. Fylkesdirektøren forteller at den viktigste belønningen er anerkjennelse for gode resultater. Ett av NAV-kontorene med gode resultat opplever at de får mindre økonomisk støtte som følge av at de lykkes så godt. En NAV-leder mener de burde fått større uttelling i høstens lokale lønnsforhandlinger, siden de leverer solide resultat over lang tid. For øvrig vektlegger informantene fra NAV-kontorene anerkjennelse som den viktigste belønningen.

Tilbakemeldingene fra informantene i NAV-kontorene bekrefter utfordringene knyttet til belønning, og samtidig motivasjonskraften som ligger i anerkjennelse. Det er alltid en grunn til å anerkjenne hverandre, også når man sliter med resultatene. I «NAV 23 rød» har de skaffet seg en suksessbjelle, som de ringer i hver gang de har gjort noe bra.

6 Konklusjon

Denne oppgavens viktigste teoretiske bidrag er etter min vurdering at det er relevant å studere mål- og resultatstyring i et motivasjonsteoretisk perspektiv. Det foreligger omfattende litteratur rundt mange andre problemstillinger knyttet til dette styringsverktøyet, men påfallende lite om hvordan mål- og resultatstyring påvirker ansattes motivasjon. Siden motiverte ansatte er en viktig forutsetning for at verktøyet skal virke etter hensikten, bør dette vies langt mer oppmerksomhet.

Problemstillingen for oppgaven er knyttet til NAV-kontorene. Jeg skal kort gjøre rede for fem hovedfunn for hvilke utfordringer som er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring.

1. NAV kan styrke hovedmålenes motivasjonskraft ved å hjelpe ansatte til i større grad å se sammenhengen mellom arbeidsoppgavene de gjør hver dag, og hovedmålene. Det er også en jobb å gjøre for at resultatmålene i større grad skal bli aksepterte, realistiske og enkle å forstå. Gevinsten vil være styrket motivasjon for å levere enda bedre resultater.
2. Tydeligere prioriteringer av krav fra direktoratet kan øke ansattes opplevelse av handlingsrom til å gjøre faglig godt arbeid. Dette vil styrke motivasjonskraften i autonomi.
3. NAVs mestring av sine oppgaver har økt, og den kan fortsatt øke både på virksomhets- og individnivå. Dette forutsetter at NAV evner å balansere effektivitetskrav med ansattes behov for nødvendig slakk. Gevinsten vil være forsterket motivasjon gjennom økt mestringsopplevelse. Muligheten for å komme i flytsonen bør motivere til å jobbe for økt mestring.
4. Styringsdialogen kan videreutvikles til å bli en bedre arena for læring og forbedring, gjennom økt vektlegging av positive tilbakemeldinger på det enhetene lykkes med. Her ligger også en viktig kilde til læring og forbedring, som ikke synes å utnyttes i den grad den kunne. En annen form for motiverende tilbakemelding som ikke utnyttes nok i dag, er involvering. Mens direktoratet etter informantenes mening bør involvere ansatte mer i mål- og resultatstyring, involverer noen av kommunene seg selv i for liten grad.
5. Motivasjonslitteraturen viser hvor krevende det er å bruke belønning og straff som motivasjonskilde. NAV forsiktige bruk av disse motivasjonsfaktorene virker derfor klokt.

Muligheter for videre forskning

Dette studiet er gjort innenfor rammene av en masteroppgave på 30 studiepoeng. I videre forskning kunne det foretas mer omfattende tverrfaglige studier av sammenhengene mellom mål- og resultatstyring og motivasjon. Dette kunne bidra til bredere teoretisk forståelse for hvordan mål- og resultatstyringsverktøyet best mulig kan underbygge ansattes motivasjon, og hvordan styringsverktøyet gjennom god ledelse og medarbeiderskap kan tilpasses optimalt til den enkelte virksomhet.

Problemstillingen for dette studiet gir et øyeblikksbilde av hvordan dagens mål- og resultatstyring påvirker motivasjonen til ansatte i NAV-kontorene akkurat nå. En av informantene opplyste at mål- og resultatstyringen i NAV vil bli videreutviklet. Hvordan vil det påvirke motivasjonen til ansatte i NAV-kontorene? Ved å gjennomføre en ny undersøkelse om for eksempel tre år, kunne man sammenliknet funnene og hatt grunnlag for bredere analyser.

Det kunne også vært av interesse å undersøke hvordan mål- og resultatstyring i andre enheter i NAV påvirker motivasjonen til ansatte i disse enhetene, og sammenliknet med funnene i denne undersøkelsen. NAV er en stor virksomhet med 13.000 statlige ansatte og 5.000 kommunalt ansatte. Foreligger det strukturelle eller kulturelle forskjeller mellom NAV-kontor og andre typer enheter i NAV som påvirker hvordan ansatte motiveres av mål- og resultatstyringen?

Det kunne også være et studie verdt å forske nærmere på utfordringene og mulighetene for å øke kommunal involvering i mål- og resultatstyringen i NAV-kontorene.

Litteraturliste

Arbeidsdepartementets tildelingsbrev for 2012 til Arbeids- og velferdsetaten, Nav.no/om NAV/Tildelingsbrev

Arnet, Elisabeth (2012), NAV-ansatte bekymret over interne konkurranser, Velferd nr. 2, publisert 10. april 2012

Breivik, Bjørn (2010), Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten i perioden juli 2006 – april 2009, Masteroppgave, Universitetet i Bergen

Brochs-Haukedal, William (2012), Arbeids- og lederpsykologi, Cappelen akademisk forlag, ISBN 978-82-02-28703-0

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002), Reformen og lederskap. Omstilling i den utøvende makt, Universitetsforlaget, ISBN-10: 82-15-00316-8

Christensen, Tom, Per Lægreid og Arne R. Ramslien (2006), Styring og autonomi, Universitetsforlaget, ISBN-10: 82-15-01051-2

Direktoratet for Økonomistyring (DFØ, 2010), Styring/
Publikasjoner/Veiledere/Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten

Engelstad, Fredrik (1999), Mot en ny maktutredning, Ad Notam Gyldendal, ISBN 82-417-0989-7

Forskningsrådet.no/Evaluering av NAV-reformen (EVANAV)

Gino, Francesca og Gary P. Pisano (2011), Why Leaders Don't Learn from Success, Harvard Business Review

Gjørsv-kommisjonens rapport (NOU 2012:14), ISBN 978-82-583-1148-2

Gårseth-Nesbakk, Levi og Mellemvik, Frode (2011), The construction of materiality in government accounting – a case of constraining factors and the difficulties of hybridization, *Financial, Accountability & Management*, Vol. 27, No. 2, pp. 195-216

Hackman, J. og Greg Oldham (1980), *Work Redesign*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, ISBN 0-201-02779-8

Haukedal, Willy (2005), *Arbeids- og lederpsykologi*, Cappelen Akademisk forlag, ISBN 82-02-23765-3

Hertzberg, F. (1968), One More Time: How do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*, *Harvard Business Review*

Hoff, Kjell Gunnar og Per Aksel Holving (2002), *Balansert målstyring – Balanced Scorecard på norsk*, Universitetsforlaget, ISBN 978-82-150-0165-4

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2010), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Abstrakt forlag, ISBN 978-82-7935-298-3

Johansen, Kjell Eivind og Arne Johan Vetlesen (2000), *Innføring i etikk*, Universitetsforlaget, ISBN 82-00-12993-4

Johnsen, Åge (2007), *Resultatstyring i offentlig sektor, konkurranse uten marked*, Fagbokforlaget, ISBN 978-82-450-0395-6

Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992), *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, *Harvard Business Review*

Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996), *Translating Strategy into action – The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press

Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1999), *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*, Harvard Business School Publishing

Kaplan, Robert S. og David P. Norton (2005), *The Limits of Benchmarking*, Harvard Business School Publishing

Kahneman, Daniel (2012), *Tenke, fort og langsomt*, Pax forlag, ISBN 978-82-530-3552-9

Kuvaas, Bård og Anders Dysvik (2012), *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*, Fagbokforlaget, ISBN 978-82-1290-3

Kuvaas, Bård (06.12.11), *Dagens Næringsliv*

Metliaas, Grethe og Stein Johnny Valstad (2006), *Fra mål til resultat. Styringssystemer i kommunene – en veileder*, Kommuneforlaget, ISBN-10: 82-446-1263-0

Merchant, Kenneth og Wim A. Van der Stede (2003), *Disciplinary constraints on the advancement of knowledge: The case of organizational incentive systems*, *Accounting, Organization and Society*, University of Southern California

Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004), *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*, Fagbokforlaget, ISBN 182-7674-842-2

Roos, G., G. von Krogh og J. Roos (2010), *Strategi – en innføring*, Fagbokforlaget, ISBN 978-82-450-0974-3

Røvik, Kjell Arne (2007), *Trender og translasjoner. Ideer som formet det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, ISBN 978-82-15-011116-5

Skirbekk, Gunnar og Nils Gilje (2000), *Filosofihistorie*, Universitetsforlaget, ISBN 820045269-7

Stortingsproposisjon nr. 1 (2011 – 2012)/Regjeringen.no/Finansdepartementet

Velten, Johan, Christer Ackerman, Freddy Hällsten, Stefan Tengblad (2008), *Medarbeiderskap – fra ord til handling*, Universitetsforlaget, ISDN 978-82-15-01266-7

Vroom, Victor (1964), Work and motivation. The Jossey-Bass Management Series, ISBN 0-7879-0030-3

Øiestad, Guro (2004), Feedback, Gyldendal Akademisk, ISBN 978-82-05-33097-9